

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-113361-201

DATE : 09 mars 2021

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE SERGE GAUDET, j.c.s.

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse/Intimée

c.

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Défenderesse

ET

ASSOCIATION COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE L'OUTAOUAIS

ASSOCIATION COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE QUÉBEC

FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (SECTION QUÉBEC)

REGROUPEMENT DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES

UNION DES CONSOMMATEURS

Mis-en-cause/Requérantes

ET

ASSOCIATION DES STATIONS DE SKI DU QUÉBEC

ASSOCIATION HÔTELLERIE QUÉBEC ET ASSOCIATION DES RESTAURATEURS DU QUÉBEC

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS D'ÉLECTRICITÉ ET CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC

GROUPE DE RECOMMANDATIONS ET D' ACTIONS POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT

REGROUPEMENT NATIONAL DES CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC
Mis-en-cause

JUGEMENT
(financement de frais juridiques)

[1] Insatisfaite d'une décision de la Régie de l'Énergie, Hydro-Québec a intenté un pourvoi en contrôle judiciaire dans le cadre duquel elle a mis en cause les onze organismes, associations et regroupements qui avaient le statut d'intervenant auprès de la Régie.

[2] Disant avoir été entraînés malgré eux dans un débat devant la Cour supérieure, six de ces mis-en-cause demandent aujourd'hui à la Cour d'ordonner à Hydro-Québec de financer les honoraires et frais de leurs avocats comme cela se fait habituellement lorsqu'ils agissent à titre d'intervenants devant la Régie.

[3] Cinq d'entre eux¹ demandent à la Cour d'ordonner ce financement par l'intermédiaire d'une provision pour frais, étant d'avis que les critères énoncés par la jurisprudence pour l'octroi d'une telle mesure sont ici satisfaits.

[4] Le sixième organisme, Stratégies Énergétiques, est d'avis que la provision pour frais « classique » n'est pas le seul moyen à la disposition d'un mis-en-cause pour obliger Hydro-Québec à financer ses frais juridiques.

¹ Soit l'Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO), l'Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ), la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), le Regroupement des organismes en environnement et en énergie (ROÉÉ) et l'Union des consommateurs (UC). Pour alléger le texte, ils seront ci-après appelés le « Groupe des cinq ».

[5] Selon Stratégies Énergétiques, la Cour supérieure, par une « modulation » de son pouvoir de surveillance, serait également en mesure d'ordonner à Hydro-Québec de financer les frais juridiques des mis-en-cause de manière à leur permettre de continuer à offrir un point de vue utile sur les questions faisant l'objet du débat, et ce, à la lumière du contexte législatif et réglementaire en vertu duquel les frais de leur participation aux audiences de la Régie sont presque toujours entièrement financés par l'entreprise assujettie visée (ici, Hydro-Québec).

[6] En application de cette thèse, Stratégies Énergétiques demande à la Cour de renvoyer le dossier à la Régie afin que celle-ci détermine le quantum de la somme requise aux fins du pourvoi, selon les barèmes et les principes prévus au *Guide de financement des dépenses* de la Régie. Subsidiairement, elle demande à la Cour d'appliquer elle-même les principes de ce *Guide* afin d'établir le montant requis. Enfin, à titre doublement subsidiaire, elle demande à la Cour d'exercer sa discrétion pour décider du financement nécessaire, comme dans une provision pour frais « classique », ce qui rejoint alors l'argumentation du Groupe des cinq.

[7] Hydro-Québec conteste vigoureusement ces demandes, étant d'avis que les critères d'octroi d'une provision pour frais –qui est selon elle la seule mesure pouvant être appliquée par la Cour en l'espèce–, ne sont pas satisfaits.

I. Contexte

a) Rôle et statut des intervenants devant la Régie

[8] Une des missions principales de la Régie de l'Énergie est de fixer les tarifs et les conditions de transport et de distribution de l'électricité et du gaz naturel², en assurant la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable des transporteurs et des distributeurs d'électricité ou de gaz³.

[9] Lorsque la Régie est appelée à rendre une décision, et notamment lorsqu'elle doit déterminer un tarif, elle le fait à la suite d'un long processus d'audiences publiques⁴ et en obtenant non seulement l'avis de l'entreprise assujettie visée (un transporteur ou un distributeur d'électricité ou de gaz), mais également le point de vue de divers groupes d'intérêts⁵, qui se voient octroyer d'office par la Régie un statut d'intervenant ou qui demandent et obtiennent un tel statut.

² Art. 31 (1) de la *Loi sur la Régie de l'Énergie*, RLRQ, c. R-6.01. (« LRÉ »).

³ Art. 5 LRÉ.

⁴ Art. 25 LRÉ.

⁵ De toute évidence, ces points de vue vont varier (c'est d'ailleurs ce qui est recherché) : généralement, une association de consommateurs va prôner des tarifs accessibles, alors qu'un regroupement voué à la protection de l'environnement peut plutôt souhaiter des tarifs plus élevés pour modifier certains comportements des consommateurs ou des entreprises.

[10] Ces intervenants ne sont pas des « défendeurs », car ils ne font que donner leur avis sur la question qui est alors débattue devant la Régie. Ils ont cependant le droit de participer pleinement aux débats et d'interroger ou de contre-interroger les représentants, témoins ou experts de l'entreprise visée. C'est donc sur la base de la preuve établie par l'ensemble des participants (entreprise assujettie et intervenants) et de leurs représentations, que la Régie rend ses décisions, notamment ses décisions tarifaires.

[11] Selon les dispositions de la LRÉ, la Régie peut « ordonner au transporteur d'électricité ou à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de verser, tout ou partie des frais, y compris des frais d'experts, aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations »⁶.

[12] Les décisions de la Régie quant au paiement de ces frais pour un intervenant donné, et notamment le montant du financement devant lui être octroyé par l'entreprise assujettie, se fondent à la fois sur le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'Énergie*⁷, qui encadre la manière de faire la demande de financement, ainsi que sur un *Guide de paiement des frais* régulièrement mis à jour et qui permet d'en déterminer le quantum⁸.

b) L'instance visant le programme GDP Affaires

[13] En mai 2018, Hydro-Québec dépose devant la Régie une demande relative à son programme « GDP Affaires », lequel vise à réduire la demande électrique de certains clients commerciaux lors des périodes de pointe hivernales moyennant une compensation financière⁹. C'est l'instance R-4041-2018.

[14] Dans le cadre de cette instance, les onze associations et regroupements ici mis-en-cause ont obtenu le statut d'intervenant et la Régie a ordonné le financement de l'essentiel de leurs frais juridique (notamment les honoraires des avocats et des experts) par Hydro-Québec¹⁰.

c) Adoption de la « Loi sur la simplification »

[15] En décembre 2019, l'Assemblée Nationale adopte la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*¹¹.

⁶ Art. 36 (2) LRÉ.

⁷ RLRQ c. R -6.01, r. 4,1.

⁸ *Guide de paiement des frais 2020*, Régie de l'énergie, janvier 2020 (Onglet 7 de la liste des autorités du Groupe des 5).

⁹ Demande introductive d'instance modifiée d'Hydro-Québec, par. 10.

¹⁰ Décision D-2019-164 du 2 décembre 2019 (Onglet 9 des pièces d'Hydro-Québec).

¹¹ L.Q. 2019 ch. 27.

[16] Cette loi retire à la Régie le pouvoir de fixer un tarif de distribution d'électricité à l'intérieur de périodes de cinq années débutant le 1^{er} avril 2020, à moins qu'un décret gouvernemental l'autorise à le faire¹².

[17] Ainsi, et sous réserve de certaines exceptions qu'il est inutile de détailler ici, les tarifs de distribution d'électricité déterminés par la Régie et qui étaient en vigueur au 1^{er} avril 2020 resteront en place jusqu'au 1^{er} avril 2025 (sous réserve d'une indexation annuelle selon une formule prévue à la loi), sans que la Régie ne puisse les modifier, à moins qu'un décret ne l'autorise à se saisir d'une demande de modification à l'intérieur de cette période.

d) *Le pourvoi en contrôle judiciaire*

[18] Le 23 juillet 2020, la Régie décide, après avoir analysé les dispositions transitoires prévues à la *Loi sur la simplification*, qu'elle conservait compétence pour fixer les tarifs relatifs au programme *GDP Affaires*, même au-delà du 1^{er} avril 2020, en raison du fait qu'elle était déjà saisie de la question dans le cadre d'une instance qui était en cours au moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la simplification* et que celle-ci n'avait pas de portée rétroactive¹³. La Régie entend donc poursuivre l'instance R-4041-2018 afin d'entreprendre la phase 2 du dossier.

[19] Le 30 juillet 2020, étant d'avis que cette interprétation des dispositions transitoires en cause est déraisonnable et que la Régie se trouve ainsi à s'arroger une compétence qu'elle ne possède plus, Hydro-Québec lui demande de réviser sa décision au motif qu'il y a vice de fond¹⁴. Hydro-Québec demande également qu'il y ait, dans l'intervalle, sursis des procédures dans l'instance R-4041-2018.

[20] Le 7 août 2020, cette demande de sursis est rejetée par la Régie¹⁵.

[21] Le 25 août 2020, Hydro-Québec entreprend devant la Cour supérieure une demande de pourvoi en contrôle judiciaire qui vise ces deux décisions, soit la décision D-2020-095 par laquelle la Régie déclarait avoir compétence pour fixer les tarifs du programme *GDP Affaires* au-delà du 1^{er} avril 2020 et la décision D-2020-105 qui refusait un sursis en attendant que soit tranchée la demande de révision d'Hydro-Québec¹⁶.

¹² Voir l'art. 8 de la *Loi sur la simplification* qui vient modifier la *Loi sur la Régie de l'Énergie* en y ajoutant les articles 48.2 à 48.4, lesquels entrent en vigueur le 1^{er} avril 2020 (art. 22 de la *Loi sur la simplification*).

¹³ Décision D-2020-095 (Onglet 14 des pièces d'Hydro-Québec).

¹⁴ Selon les dispositions de l'art. 37 LRÉ.

¹⁵ Décision D-2020-105 du 7 août 2020 (Onglet P-16 des pièces d'Hydro-Québec).

¹⁶ Demande introductive d'instance originale d'Hydro-Québec, en date du 25 août 2020.

[22] Dans le cadre de son pourvoi en contrôle judiciaire, Hydro-Québec a également demandé à la Cour supérieure de suspendre les procédures devant la Régie dans l'instance du programme *GDP Affaires* en attendant la décision sur le mérite du pourvoi. Cette demande de sursis a toutefois été rejetée par la juge Karen Rogers de notre Cour le 21 septembre 2020.

[23] À la suite de cette décision, Hydro-Québec s'est désistée de sa demande de révision interne devant la Régie (désistement dont la Régie a pris acte¹⁷) et elle ne remet plus aujourd'hui en cause la décision de la Régie qui lui a refusé un sursis.

[24] Ainsi, la seule décision qui fait présentement l'objet du pourvoi en contrôle judiciaire est la décision D-2020-095, soit celle par laquelle la Régie se déclare compétente pour fixer les tarifs du programme *GDP Affaires* au-delà du 1^{er} avril 2020¹⁸.

II. Analyse

1) Demande de Stratégies Énergétiques

a) Exemption des frais de justice

[25] Outre sa demande que les honoraires et frais de ses avocats soient payés par Hydro-Québec, Stratégies Énergétiques demandait également d'être exemptée à l'avance du paiement de tout frais de justice.

[26] À l'audience, Hydro-Québec a annoncé qu'elle renonçait à demander les frais de justice, peu importe l'issue de son pourvoi. Cela étant, la demande de Stratégies Énergétiques d'être exemptée du paiement des frais de justice n'avait plus d'objet et n'a pas été débattue à l'audience.

b) Financement des honoraires et frais juridiques

[27] Selon Stratégies Énergétiques, la Cour supérieure serait en mesure d'obliger Hydro-Québec à financer les honoraires et frais juridiques des mis-en-cause, car il est dans l'intérêt de la justice que ceux-ci puissent continuer à faire devant cette Cour les représentations déjà amorcées devant la Régie et qui se poursuivent d'ailleurs devant cette dernière dans l'instance R-4041-2018. Stratégies Énergétiques demande donc à la Cour de renvoyer le dossier à la Régie afin que celle-ci détermine le montant de ce financement à la lumière des critères applicables à ce sujet, notamment le *Guide du paiement des frais 2020* de la Régie. Subsidiairement, elle demande à la Cour de fixer elle-même ce financement en application des critères prévus à ce *Guide*.

[28] Essentiellement, Stratégies Énergétiques prétend que la Cour supérieure « dispose de la capacité de moduler l'exercice de son pouvoir de surveillance », ce qui

¹⁷ Décision D-2020-171 du 16 décembre 2020.

¹⁸ Demande introductive d'instance modifiée d'Hydro-Québec, en date du 10 février 2021.

permettrait ici d'ordonner le financement des mis-en-cause, étant donné le contexte législatif mentionné ci-dessus en vertu duquel les intervenants sont en principe financés par l'entreprise assujettie pour leur participation aux débats devant la Régie. Puisque leur participation serait également utile et opportune devant la Cour supérieure, afin de poursuivre ce débat d'intérêt public avec toutes les parties intéressées, Stratégies Énergétiques en conclut que la Cour supérieure posséderait le pouvoir discrétionnaire d'ordonner le financement des mis-en-cause et ce, indépendamment des critères usuels en matière de provision pour frais.

[29] En d'autres mots, Stratégies Énergétiques prétend que, dans la mesure où les coûts de sa participation à titre d'intervenant devant la Régie sont normalement financés par l'entreprise visée (ici, Hydro-Québec), ce même mode de financement devrait être importé devant la Cour supérieure, advenant qu'elle soit mise-en-cause dans un pourvoi en contrôle judiciaire attaquant une décision de la Régie.

[30] Un tel raisonnement a cependant été écarté par la Cour d'appel dans l'affaire *Hétu c. Municipalité de Notre-Dame de Lourdes*¹⁹.

[31] Dans cette affaire, le demandeur (M. Hétu), qui avait occupé la charge de secrétaire-trésorier de la municipalité pendant plusieurs années avait logé une plainte à la Commission des relations du travail, car il estimait que la municipalité avait agi de manière à le destituer de ses fonctions. Or, le *Code municipal* prévoyait que la CRT pouvait ordonner à la municipalité de payer au fonctionnaire ou employé qui dépose une telle plainte, une indemnité correspondant aux sommes requises pour faire valoir son recours²⁰. Une telle ordonnance ayant été rendue, les frais juridiques encourus par M. Hétu pour présenter sa cause devant la CRT furent donc financés par la municipalité.

[32] La CRT avait donné raison à M. Hétu sur le mérite de sa plainte, mais la municipalité s'était pourvue en contrôle judiciaire de cette décision. M. Hétu avait alors demandé une avance pour couvrir les honoraires de son avocat, se disant incapable d'assumer une telle dépense afin de défendre devant la Cour supérieure la décision de la CRT qui lui était favorable.

[33] La Cour supérieure avait rejeté cette demande, se disant d'avis, d'une part, que rien dans la loi n'obligeait la municipalité à défrayer les honoraires de l'avocat de M. Hétu dans le cadre du pourvoi en contrôle judiciaire et, d'autre part, que les critères exigeants posés par la jurisprudence pour l'octroi d'une provision pour frais n'étaient pas satisfaits, notamment en raison du fait que le litige, quoiqu'important pour les

¹⁹ 2005 QCCA 199.

²⁰ Les dispositions pertinentes sont citées au par. 100 de l'arrêt.

parties, restait de nature privée et ne soulevait pas une question d'intérêt public d'une importance spéciale.

[34] Insatisfait, M. Hétu a porté sa demande de financement devant la Cour d'appel.

[35] Bien que les trois juges de la formation aient finalement été d'accord pour lui octroyer une provision pour frais de 12 500 \$, leurs motifs ne furent cependant pas concordants.

[36] Pour le juge François Pelletier, si la loi permettait à la CRT d'ordonner à la municipalité de payer les frais juridiques du fonctionnaire qui logeait une plainte pour destitution illégale, c'était dans le but d'accorder à ce dernier une protection effective de ses droits. Dans un tel contexte, le juge Pelletier s'est dit d'avis que, « *la Cour supérieure, dans le respect de l'intention exprimée par le législateur [...], se voit implicitement investie par la loi du pouvoir de prononcer une ordonnance de sauvegarde concernant les frais extrajudiciaires, lorsque les circonstances de l'espèce se prêtent au prononcé d'une pareille mesure* »²¹.

[37] Bref, à la lumière de ce cadre législatif particulier, le juge Pelletier était d'avis que la Cour supérieure avait le pouvoir d'accorder une provision pour frais à M. Hétu, sans qu'il soit besoin de faire le constat que le litige soulevât des questions d'intérêt public d'importance ou encore de démontrer le caractère abusif de la procédure au sens de l'arrêt *Vie*²². Analysant ensuite la demande de M. Hétu selon ce critère, le juge Pelletier s'était dit d'avis qu'une provision pour frais de 12 500 \$ (soit 50 % de ce que M. Hétu demandait) était appropriée dans les circonstances²³.

[38] Le juge Pierre Dalphond a cependant exprimé son désaccord avec ce raisonnement et ses motifs sont devenus ceux de la Cour d'appel puisque la juge Marie-France Bich y a souscrit.

[39] Pour la décision majoritaire, le texte législatif qui autorise le financement, par la partie adverse, d'un recours exercé devant un tribunal administratif ne saurait constituer une autorisation implicite donnée à la Cour supérieure d'octroyer un pareil financement dans le cadre d'un pourvoi en contrôle judiciaire.

[40] Selon le juge Dalphond, le législateur ne peut ignorer la pratique largement répandue en droit administratif des pourvois en contrôle judiciaire et s'il n'a pas prévu de financement dans le cadre d'un contrôle judiciaire, ce ne peut être par inadvertance. Si la loi ne prévoit pas un tel financement, ce silence « *est alors indicatif non pas d'un*

²¹ *Id.*, par. 109.

²² *Id.*, par. 110. Aujourd'hui, il faudrait plutôt dire au sens des articles 51 et suiv. C.p.c.

²³ *Id.*, par. 119.

oubli et encore moins d'une habilitation implicite, mais plutôt du désir de traiter tous les recours en révision judiciaire sur le même pied »²⁴.

[41] Au surplus, si l'interprétation proposée par le juge Pelletier était retenue, alors en toute logique, la personne qui bénéficie du financement de son recours devant le tribunal administratif pourrait également demander un pareil financement pour exercer sa propre demande en contrôle judiciaire, au cas où elle aurait été déboutée devant le tribunal administratif²⁵.

[42] Le juge Dalphond refuse donc de voir dans la possibilité d'un financement d'un recours devant un tribunal administratif une habilitation implicite pour que la Cour supérieure puisse accorder un pareil financement dans le cadre d'un pourvoi en contrôle judiciaire : pour que cela soit possible, il faut qu'un texte le prévoie.

[43] À défaut d'une telle habilitation législative, le pouvoir de la Cour supérieure pour obliger une partie à défrayer, en tout ou en partie, les honoraires et déboursés d'une autre partie ne peut venir que du pouvoir des tribunaux de se prononcer en matière de frais de justice (auparavant, les dépens), notamment en vertu de leurs pouvoirs généraux (i.e. l'article 49 C.p.c.)²⁶.

[44] Dans les circonstances particulières de l'affaire, le juge Dalphond a cependant été d'accord lui aussi pour accorder 12 500 \$ à titre de provision pour frais à M. Héту au motif que ce dernier avait non seulement établi son impécuniosité, mais aussi que le pourvoi en contrôle judiciaire intenté par la municipalité paraissait abusif. Le juge Dalphond en a conclu qu'il s'agissait donc d'un cas appartenant à la catégorie « *très restreinte d'affaires justifiant l'exercice exceptionnel de la compétence d'ordonner le paiement de frais préalables couvrant une partie des honoraires et déboursés associés au litige devant la Cour supérieure, afin de sauvegarder les droits de l'appelant aux termes de l'article 46 [aujourd'hui l'article 49] C.p.c.* »²⁷.

[45] Ce raisonnement de la Cour d'appel contredit donc directement celui ici offert par Stratégies Énergétiques. Le fait que la *Loi sur la Régie de l'Énergie* prévoit le financement des intervenants par les assujettis lors des audiences tenues devant la Régie ne signifie pas que la Cour supérieure dispose du même pouvoir dans le cadre d'une demande de pourvoi en contrôle judiciaire d'une décision de la Régie. En fait, l'arrêt *Héту* pose le principe inverse : à moins d'un texte législatif permettant à la Cour supérieure d'octroyer un tel financement, la seule possibilité de financer les frais juridiques d'une partie par la partie adverse découle du pouvoir général de la Cour sur

²⁴ *Id.*, par. 47.

²⁵ *Id.*, par. 100.

²⁶ *Id.*, par. 40.

²⁷ *Id.*, par. 68.

l'octroi des frais de justice ou dépens, soit en vertu de l'article 49 C.p.c., ou encore en vertu de l'article 51 et suiv. C.p.c. ou de l'article 342 C.p.c. en cas de procédures abusives ou de manquements importants dans le déroulement de l'instance.

[46] Or, il n'y a aucun texte qui prévoit le financement des frais juridiques des parties qui sont intervenantes devant la Régie lorsqu'elles sont mises en cause dans le cadre d'un pourvoi en contrôle judiciaire. Par ailleurs, le pourvoi en contrôle judiciaire ici intenté par Hydro-Québec n'est certainement pas abusif puisqu'il soulève des questions sérieuses quant à l'application des dispositions transitoires de la *Loi sur la simplification*, comme l'a d'ailleurs reconnu la juge Rogers dans son jugement du 21 septembre dernier. Enfin, personne ne prétend qu'il y aurait eu jusqu'ici des manquements importants dans le déroulement de l'instance.

[47] À cela s'ajoute le fait qu'il serait plutôt incongru de se fier à des politiques destinées à prévoir le financement de procédures devant la Régie pour déterminer le montant approprié de financement pour des procédures qui se déroulent devant la Cour supérieure. Le *Guide de paiement des frais* de la Régie n'est aucunement destiné ni adapté aux procédures se déroulant devant la Cour supérieure et l'on ne peut que rester songeur devant l'idée qu'il pourrait servir à déterminer le quantum d'une éventuelle provision pour frais des intervenants.

[48] De toute manière, la Cour suprême a écarté l'idée qu'une provision pour frais puisse être accordée sans que le tribunal qui l'autorise ait la responsabilité de vérifier *lui-même* le caractère réaliste du montant accordé²⁸. La Cour supérieure ne peut donc pas abdiquer son rôle à cet égard en déléguant à un tiers la détermination du quantum du financement demandé, pas plus qu'elle ne peut se limiter à appliquer mécaniquement les critères prévus dans un *Guide* établi par un organisme administratif dans un tout autre contexte.

[49] À cet égard, l'analogie que propose Stratégies Énergétiques avec le cas des *amici curiae* (dont les honoraires sont déterminés non pas par le tribunal qui le nomme, mais plutôt par le procureur général du Canada ou d'une province²⁹) est boiteuse. En effet, l'*amicus curiae*, au sens de l'arrêt *Criminal Lawyers' Association of Ontario*, est un *avocat* qui est nommé d'office afin d'assurer un procès équitable à une personne qui n'est pas représentée (le plus souvent, en matière criminelle) ou encore pour faire valoir à la Cour saisie de l'affaire un point de vue important et qui risquerait autrement de ne pas lui être présenté³⁰. L'*amicus curiae* est un auxiliaire de justice neutre qui ne doit de

²⁸ *Little Sisters Book and Emporium c. Canada*, [2007] 1 RCS 38, par. 63.

²⁹ *Ontario c. Criminal Lawyers' Association of Ontario*, [2013] 3 RCS 3.

³⁰ Dans l'arrêt *Criminal Lawyer's Association of Ontario*, précité, la Cour suprême précise que la nomination d'un *amicus curiae* « se rattache au pouvoir de la Cour de demander aux auxiliaires de justice, en particulier les avocats auxquels elle accorde le droit exclusif de plaider devant elle, de l'aider

loyauté qu'au tribunal, il n'est donc certainement pas assimilable à une *partie* au litige³¹. Ainsi, les principes régissant la nomination des *amici curiae* n'appuient en rien la demande de Stratégies Énergétiques d'obliger Hydro-Québec à financer sa participation au pourvoi à titre de *partie au litige*.

[50] La seule possibilité qui reste est donc celle de savoir si les requérants satisfont aux critères passablement restrictifs énoncés par la jurisprudence pour justifier l'octroi d'une provision pour frais, ce qui nous amène à analyser la demande du Groupe des cinq.

2. La demande du Groupe des cinq

[51] De manière plus classique, le Groupe des cinq³² demande à la Cour de leur octroyer une provision pour frais sur la base de l'article 49 C.p.c.

[52] Même si le fondement de cette demande est certes plus facile à circonscrire que celui sur lequel se base la demande de Stratégies Énergétiques, il y a lieu de souligner que les associations et regroupements formant ce groupe évaluent leurs besoins financiers essentiellement de la même manière que Stratégies Énergétiques, c'est-à-dire en déterminant l'ensemble des honoraires et des déboursés prévus par chacun afin de payer leur avocat respectif dans le cadre du pourvoi en contrôle judiciaire, tout comme si l'instance se déroulait devant la Régie³³. Bref, on demande essentiellement la même chose que Stratégies Énergétiques, mais sur la base d'un fondement différent.

[53] Dans l'arrêt *Colombie-Britannique c. Bande indienne Okanagan*³⁴, la Cour suprême du Canada a reconnu qu'un tribunal possède une compétence générale lui permettant d'accorder une provision pour frais en cours d'instance, tout en insistant sur le caractère très exceptionnel d'une telle mesure³⁵.

[54] La Cour a alors établi que la partie qui demande l'octroi d'une provision pour frais doit établir trois choses : 1) qu'elle n'a véritablement pas les moyens de payer les frais occasionnés par le litige et ne dispose réalistement d'aucune autre source de

dans l'accomplissement de sa tâche » (par. 46, je souligne). De même, dans *R. c. Samra* (1998 CanLII 7174), la Cour d'appel de l'Ontario a indiqué que l'*amicus* est un avocat : « *In its ordinary use the term [amicus curiae] implies the friendly intervention of counsel to remind the Court of some matter of law which has escaped its notice and in regard to which it is in danger of going wrong* » (je souligne).

³¹ Dans *Home Depot of Canada inc. c. National Bank of Canada*, 2019 QCCA 1465, note 9, la Cour d'appel distingue pour cette raison l'*amicus curiae* de l'intervenant amical de l'art. 185 C.p.c.

³² Ce qui rejoint la demande subsidiaire de Stratégies Énergétiques, pour obtenir un financement dont le montant doit être déterminé par la Cour.

³³ L'ACEFO demande 5 000 \$, l'ACEFQ, 18 182,85 \$; la FCEI, 108 420,29 \$; le ROÉÉ 128 737,75 \$ et l'UC, 9 696,55 \$, montants auxquels il faut ajouter les taxes. Le total demandé avoisine donc les 300 000 \$.

³⁴ [2003] 3 RCS 371.

³⁵ *Id.*, par. 32.

financement (impécuniosité) ; 2) que sa demande vaut *prima facie* d'être instruite en ce sens qu'elle paraît valable et qu'il serait contraire à l'intérêt de la justice que le plaideur renonce à la faire valoir parce qu'il n'en a pas les moyens ; et 3) que les questions soulevées dépassent le cadre des intérêts des plaideurs, revêtent une importance pour le public et n'ont pas encore fait l'objet de décisions de la part des tribunaux³⁶.

[55] Quelques années plus tard, la Cour suprême est revenue sur ces critères dans l'arrêt *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada*³⁷, en insistant encore davantage sur le fait qu'il s'agit d'un pouvoir ne devant être exercé que dans les cas les plus exceptionnels. La Cour précise que « seule une affaire “rare et exceptionnelle”, qui est suffisamment particulière, peut justifier l'attribution d'une provision pour frais »³⁸. Cette norme se veut clairement très exigeante et le tribunal doit se demander « si l'affaire est à ce point particulière qu'il serait contraire aux intérêts de la justice de rejeter la demande de provision pour frais »³⁹.

[56] Bien qu'aucun critère rigide ne puisse être appliqué systématiquement, la Cour suprême ajoute quelques observations destinées à guider les tribunaux dans l'application des critères déjà énoncés dans l'arrêt *Bande indienne Okanagan*.

[57] Premièrement, « l'injustice qui découlerait du rejet de la demande doit concerner à la fois le demandeur et le public en général »⁴⁰. Cela signifie que le plaideur dont l'affaire ne concerne que lui ne pourra pas obtenir de provision pour frais. À l'inverse, le seul fait que la question soit d'intérêt public ne satisfera pas nécessairement à ce critère, car le « système de justice ne peut tenir lieu de processus d'enquête publique et être inondé par des demandeurs et des groupes de défense de l'intérêt public qui souhaitent établir un précédent »⁴¹.

[58] En second lieu, il importe que la provision pour frais demeure une mesure véritablement exceptionnelle. Le demandeur doit donc étudier toutes les autres possibilités de financement, tant public que privé (notamment par une collecte de fonds, une demande de prêt ou une convention d'honoraires conditionnels). Par ailleurs, le demandeur qui n'a pas les moyens de tout payer, mais qui possède cependant des ressources doit contribuer au financement de son litige⁴².

³⁶ *Id.*, par. 39.

³⁷ [2007] 1 RCS 38.

³⁸ *Id.*, par. 38.

³⁹ *Id.*, par. 37.

⁴⁰ *Id.*, par. 39.

⁴¹ *Id.*

⁴² *Id.*, par. 40.

[59] Troisièmement, une provision pour frais est une « mesure de dernier recours », et aucune provision pour frais ne devrait être accordée s'il est possible de régler l'affaire en cause ou de tenir compte de l'intérêt public par d'autres moyens⁴³.

[60] Enfin, une provision pour frais ne signifie pas que la partie qui en bénéficie se trouve à avoir carte blanche pour dépenser de manière incontrôlée l'argent de la partie adverse et le tribunal qui accorde une provision pour frais doit imposer une structure précise des dépenses envisagées puisqu'il assume la responsabilité de vérifier le caractère réaliste du montant octroyé⁴⁴.

[61] En l'espèce, j'estime que les critères exigeants établis par la Cour suprême pour l'octroi d'une provision pour frais ne sont pas satisfaits.

[62] Tout d'abord, je ne vois pas en quoi la présente affaire présente un caractère exceptionnel au sens des arrêts *Bande indienne Okanagan* et *Little Sisters*.

[63] Le pourvoi en contrôle judiciaire qui fait l'objet des présentes procédures survient dans le contexte de l'adoption récente de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*⁴⁵, laquelle est venue restreindre la compétence de la Régie de fixer des tarifs de distribution d'électricité à l'intérieur de certaines périodes. La question en jeu est relative à l'interprétation des dispositions transitoires de cette dernière loi afin de déterminer si la Régie peut ou non fixer les tarifs du programme *GDP Affaires* au-delà du 1^{er} avril 2020.

[64] La portée de la décision recherchée est donc plutôt restreinte, s'agissant uniquement de décider si la Régie a ou non compétence pour fixer les tarifs d'un seul programme d'Hydro-Québec au-delà du 1^{er} avril 2020, et ce, à la lumière de dispositions transitoires qui ont évidemment une effectivité temporelle limitée.

[65] Bien que l'on puisse dire que cette détermination soulève une question d'intérêt public, je ne vois pas en quoi une telle question a l'importance exceptionnelle requise selon les critères établis par la Cour suprême. Il n'est pas question ici de droits fondamentaux, de débats constitutionnels ou de questions juridiques ayant un effet important pour l'ensemble ou une partie importante de la population québécoise⁴⁶. Il s'agit seulement de savoir comment seront fixés les tarifs du programme *GDP Affaires* d'Hydro-Québec au cours des prochaines années, sans plus. Certes, cela peut influencer sur les tarifs d'électricité ou sur la consommation de certaines entreprises, mais on est loin d'un impact général sur l'ensemble ou une partie importante de la population québécoise.

⁴³ *Id.*, par. 41.

⁴⁴ *Id.*, par. 42.

⁴⁵ L.Q. 2019, ch. 27 (« *Loi sur la simplification* »).

⁴⁶ Voir à cet égard la décision du juge Jean-François Michaud dans *Klein c. Wechsler*, 2016 QCCS 6188.

[66] Le pourvoi en contrôle judiciaire dont il est ici question ne soulève pas non plus de questions nouvelles qui seraient d'une grande importance pour la population du Québec ou pour le système juridique québécois. Il faut tout simplement déterminer la norme de contrôle applicable selon les critères récemment établis par la Cour suprême dans l'arrêt *Vavilov*⁴⁷, puis appliquer cette norme de contrôle afin de déterminer si la décision rendue par la Régie est correcte ou raisonnable, notamment à la lumière des principes d'interprétation des lois et du droit transitoire, lesquels sont bien établis, même si leur application pratique peut parfois se révéler complexe.

[67] Bref, le pourvoi en contrôle judiciaire qui fait l'objet des présentes procédures met en cause des questions juridiques somme toute assez simples, même si ceux-ci se présentent dans le cadre d'une réglementation de nature technique, et il ne soulève pas selon moi des questions juridiques d'une importance exceptionnelle.

[68] En second lieu, il ne faut pas oublier que la Régie est ici défenderesse et qu'elle peut défendre la décision qu'elle a rendue devant la Cour supérieure, notamment en raison du fait que cette décision concerne sa compétence à déterminer un tarif. À cet égard, la situation de la Régie se distingue de celle des tribunaux administratifs qui ont pour mission de déterminer des droits subjectifs⁴⁸, par opposition à ceux qui veillent à la régulation d'un marché. La Régie détermine des tarifs de distribution d'électricité ou de gaz, elle ne tranche pas des litiges.

[69] Or, dans *Commission de l'Énergie de l'Ontario c. Ontario Power Generation inc.*⁴⁹, la Cour suprême du Canada a reconnu qu'un tribunal administratif qui a pour mandat de réglementer les activités de services publics, et notamment de déterminer les tarifs de distribution d'électricité, peut agir devant une cour de révision pour défendre une de ses décisions, notamment lorsqu'il n'y a pas d'autres interlocuteurs.

[70] Ainsi, la provision pour frais n'est pas ici *nécessaire* pour s'assurer que le point de vue adverse à celui d'Hydro-Québec sera présenté à la Cour puisque la Régie a ici la compétence pour faire les représentations appropriées.

[71] Certes, la Régie a ici annoncé son intention de limiter sa participation à des représentations sur la norme de contrôle, ainsi que sur sa compétence, disant vouloir préserver ainsi son impartialité. Mais ce choix de la Régie ne vient pas modifier le fait qu'elle aurait ici le pouvoir, à la lumière des critères établis par la Cour suprême, de défendre sa décision de manière plus affirmée advenant qu'aucun des mis-en-cause ne participe au débat.

⁴⁷ *Canada c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

⁴⁸ Voir *Ganotec Mécanique inc. c. CSST*, 2008 QCCA 1753.

⁴⁹ [2015] 3 RCS 147.

[72] De toute manière, si le mémoire de la Régie était jugé trop limité par le juge qui sera responsable d'entendre l'affaire au mérite, il lui sera toujours possible de nommer un *amicus curiae* afin que la Cour dispose de l'éclairage approprié quant au mérite de l'affaire. Les honoraires et débours de cet « ami de la Cour » seraient alors assumés par le procureur général du Québec selon les normes gouvernementales applicables et non pas par Hydro-Québec selon les normes du *Guide de paiement* de la Régie.

[73] Ainsi, il n'est pas nécessaire de financer les requérants afin de s'assurer que la Cour supérieure aura l'éclairage nécessaire pour rendre une décision juste dans le cadre du présent pourvoi.

[74] En troisième lieu, le fait de refuser ici une provision pour frais aux requérants ne créera pas d'injustice à leur égard, puisque, précisément, leurs droits subjectifs ne sont pas ici en jeu. Contrairement aux personnes qui font l'objet de décisions administratives qui mettent directement en cause leurs droits et obligations, les requérants ici n'ont aucun *droit* à faire valoir devant la Régie, mais uniquement un point de vue à présenter dans la détermination d'un tarif d'électricité. Il est difficile de voir en quoi le fait qu'elles ne puissent participer au débat devant la Cour supérieure pour des raisons financières serait susceptible de leur causer un préjudice sérieux ou encore de priver la société ou les tribunaux d'un apport indispensable de leur part.

[75] À cet égard, la situation se distingue de l'affaire *Mészáros c. Kelemen*⁵⁰, invoquée par les requérants, et où la Cour supérieure a récemment accordé une provision pour frais.

[76] Dans cette affaire, en effet, le litige concernait le contrôle d'une association et le demandeur, qui prétendait que les défendeurs en avaient illégalement pris le contrôle, ne disposait pas des ressources financières pour faire valoir son recours. Or, les défendeurs, en raison même du fait qu'ils avaient le contrôle de l'association, utilisaient les fonds de celle-ci pour contester la demande. Ainsi, les fonds de l'association étaient utilisés par les personnes mêmes qui la contrôlaient et dont le statut était remis en cause. Le juge Sylvain Lussier a estimé qu'il s'agissait là d'une situation exceptionnelle justifiant l'octroi d'une provision pour frais, *payée par l'association en question* (et non pas par les défendeurs personnellement), de la même manière que s'il s'était agi d'un litige entre actionnaires⁵¹. Au surplus, le juge Lussier s'est dit d'avis que le litige soulevait des questions importantes quant à la gouvernance des sociétés sans but lucratif, sujet peu exploré en droit québécois⁵². Or, cela n'est certainement pas le cas en l'espèce puisque les questions de droit administratif, d'interprétation des lois ou de droit

⁵⁰ 2019 QCCS 3819.

⁵¹ Par. 64 et suiv.

⁵² Par. 61 et 62.

transitoire qui se soulèvent en l'espèce font l'objet de très nombreuses décisions de la part des tribunaux et d'ouvrages doctrinaux reconnus et très complets.

[77] Enfin, Hydro-Québec a raison de dire que les requérants n'ont pas fait ici la démonstration de leur impécuniosité au sens des arrêts *Okanagan* et *Little Sisters*. Les requérants disent ne pas avoir les ressources pour payer leurs avocats, mais ils n'indiquent pas dans les déclarations assermentées produites au dossier les démarches faites pour obtenir du financement public ou privé, ou encore par des levées de fonds auprès de leurs membres ou de tiers⁵³.

[78] Dans les circonstances, et étant donné la renonciation d'Hydro-Québec à demander les frais de justice, les demandes seront rejetées sans frais.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[79] **DONNE ACTE** à la renonciation d'Hydro-Québec à réclamer les frais de justice dans le cadre du présent pourvoi ;

[80] **REJETTE** la demande en provision pour frais des mis-en-cause *Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO)*, *Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)*, *Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)*, *Regroupement des organismes en environnement et en énergie (ROÉÉ)* et *Union des consommateurs (UC)* en date du 13 novembre 2020 ;

[81] **REJETTE** la *Demande préliminaire modifiée par la mise-en-cause Stratégies Énergétiques en exemption de frais de justice et pour détermination des modalités du paiement des frais à la mise en cause* en date du 1^{er} février 2021 ;

[82] **Le tout sans frais.**

SERGE GAUDET, j.c.s.

Me Dominique Neuman
Avocat de Stratégies Énergétiques

⁵³ Voir le Tableau présenté à cet égard lors de l'audience par Hydro-Québec intitulé « *Insuffisance de la preuve quant à l'impécuniosité des mises en cause et aux démarches entreprises pour financer leur participation au recours* ».

Me André Turmel

Fasken Martineau DuMoulin, SENCRL., s.r.l.

Avocat de l'ACEFO, de l'ACEFQ, de la FCEI, du ROÉÉ et de l'UC

Me Raymond Doray

Lavery De Billy, s.e.n.c.r.l.

Avocat d'Hydro-Québec

Date d'audience : 11 et 12 février 2021