

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2003-54

R-3502-2002

19 mars 2003

PRÉSENTS :

M^e Lise Lambert, LL.L., présidente

M^e Benoît Pepin, LL.M.

M^{me} Francine Roy, M.B.A.

Régisseurs

Groupe STOP/Stratégies énergétiques

Demandeur en révision

et

Hydro-Québec

Mis en cause

*Décision relative à la demande partielle en révision de la
décision D-2002-231 (dossier R-3401-98)*

1. DEMANDE

Le 2 décembre 2002, le Groupe STOP/Stratégies énergétiques (STOP/S.É.) demande la révision de la partie de la décision D-2002-231 concernant le remboursement de ses frais de participation au dossier R-3401-98. En janvier 2003, STOP/S.É. amende par deux fois sa demande de révision.

Le 6 décembre 2002, la Régie indique son intention de procéder par écrit à l'étude de la demande en révision. Le 6 janvier 2003, STOP/S.É. dépose son argumentation à laquelle Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) répond le 27 janvier suivant. Enfin, le 5 février 2003, STOP/S.É. produit sa réplique.

La partie contestée de la décision D-2002-231 accorde à STOP/S.É. 45 % de ses frais admissibles, soit un montant total de 89 275,88 \$. La Régie motive notamment sa décision en ces termes :

« STOP/S.É. a déposé une demande de remboursement de frais totalisant 198 390,84 \$. Le nombre d'heures réclamées respecte les balises et aucun ajustement n'a été apporté aux réclamations qui respectent les normes.

La Régie considère cependant que la somme réclamée n'est pas raisonnable, compte tenu de l'utilité limitée des expertises présentées dans une cause tarifaire.

Toutefois, la Régie a apprécié la présentation sur la tarification différenciée dans le temps, qui a été utile à sa réflexion. De plus, la Régie reconnaît que l'argumentation finale de cet intervenant lui a été utile.

Ceci dit, le nombre considérable d'heures réclamé par le procureur est déraisonnable compte tenu du fait de sa présence continue à l'audience qui, selon la Régie, n'était pas justifiée.

L'intervenant, qui est sensé débattre de sujets liés à ses intérêts, a pris la parole sur pratiquement tous les sujets abordés lors de l'audience et, conséquemment, huit des onze thèmes retenus pour l'audience ont été abordés par cet intervenant. De plus, en aucun moment la Régie n'a sollicité que les intervenants abordent tous les sujets dans leur argumentation. Contrairement à ce que prétend l'intervenant, la lettre de la Régie du 28 juin 2001 invitait chaque intervenant à traiter de chaque point important du dossier le concernant et non de l'ensemble des points traités.

Par conséquent, la Régie reconnaît à cette intervention une utilité qu'elle estime à 45 % de la somme admissible et accorde donc des frais au montant de 89 275,88 \$.

Un montant de 30 000 \$ a déjà été versé à titre de frais préalables et devra être déduit de la somme accordée. »¹

Dans les conclusions de sa demande, STOP/S.É. demande à la Régie de réviser la décision D-2002-231 et d'accorder sa demande de frais du 31 mai 2002 dans sa totalité en la jugeant selon ce qu'il estime être les mêmes critères que ceux appliqués au Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ).

Avant de pouvoir analyser le mérite de la demande, la Régie résume brièvement l'argumentation des parties et se prononce sur la recevabilité du pourvoi en révision.

2. ARGUMENTATION DES PARTIES

2.1 STOP/S.É.

STOP/S.É. demande à la Régie de réviser la décision D-2002-231 quant à ses frais de participation au motif qu'il existe un vice de fond sérieux et fondamental de nature à invalider la décision au sens de l'article 37 (3) de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la Loi)². STOP/S.É. allègue que :

- La Régie n'a pas appliqué les mêmes critères à STOP/S.É. qu'au RNCREQ pour juger si les thèmes traités étaient ou non liés au développement durable;
- La Régie n'a pas appliqué les mêmes critères à STOP/S.É. qu'au RNCREQ pour déterminer si les heures de présence à l'audience étaient raisonnables;
- La Régie ne motive aucunement sa décision pour expliquer quels sont les thèmes qui, à l'égard du RNCREQ, seraient perçus comme étant liés au développement durable, alors qu'ils ne le seraient pas à l'égard de STOP/S.É.;
- La Régie n'indique pas dans ses motifs en quoi les représentations spécifiquement faites par STOP/S.É. dans son intervention auraient débordé des préoccupations de développement durable de cet intervenant;

¹ Décision D-2002-231, pages 28 et 29.

² L.R.Q., c. R-6.01.

- La Régie n'a pas appliqué les mêmes critères à STOP/S.É. qu'au RNCREQ pour tenir compte de l'évitement de la duplication entre les intervenants;
- La Régie n'a pas tenu compte, dans son appréciation de la demande de frais, des efforts réalisés pour éviter la duplication de la preuve et pour réduire les frais;
- Il y aurait eu iniquité de traitement par la Régie entre les deux intervenants du fait que la coupure des frais de STOP/S.É. ne tient pas compte du fait que ceux-ci étaient substantiellement inférieurs au budget prévisionnel soumis.

2.2. Transporteur

Le Transporteur fait valoir que la Régie a exercé la discrétion que lui accorde l'article 36 de la Loi pour juger de l'utilité de l'intervention et du caractère nécessaire et raisonnable des frais. La Régie a jugé que l'utilité de l'intervention de STOP/S.É. était limitée et que le nombre considérable d'heures réclamées par son procureur était déraisonnable. Bien que certains intervenants aient reçu une plus grande partie de leurs frais, il n'y a rien d'illogique, d'injuste ou de déraisonnable à ce que la Régie, dans l'exercice de sa discrétion, en arrive à déterminer que des interventions différentes ont eu des degrés d'utilité différents quant à ses délibérations.

Selon le Transporteur, les insatisfactions de STOP/S.É. à l'égard de la décision D-2002-231 ne peuvent justifier l'ouverture à sa révision. Il soumet que STOP/S.É. ne rencontre pas les exigences de l'article 37 (3) de la Loi et, qu'en conséquence, il n'y a pas ouverture à la demande de révision.

2.3 Réplique de STOP/S.É.

STOP/S.É. soumet qu'il ne demande pas à une deuxième formation de régisseurs d'exercer la discrétion qu'aurait exercée la première. Il reproche à la première formation de ne pas lui avoir appliqué les mêmes critères qu'au RNCREQ pour juger si les thèmes traités étaient ou non liés au développement durable. Ces reproches, à l'égard de la première formation, mettent en cause l'exercice de la discrétion en vertu de l'article 36 de la Loi.

STOP/S.É. souligne que la Régie a encouragé les intervenants à se concerter afin d'éviter la duplication de preuve liée au développement durable. Dans la décision D-2002-231, la Régie ne respecterait plus cette logique puisque STOP/S.É. n'a été récompensée ni pour

avoir coordonné sa preuve et son argumentation de manière à éviter la duplication, ni pour avoir demandé des frais moins élevés que les autres intervenants environnementaux.

3. OPINION DE LA RÉGIE

Avant de traiter du mérite de la demande, la Régie doit déterminer s'il y a ouverture à la révision suivant l'article 37 de la Loi, qui se lit comme suit :

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

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.

Dans le cas visé au paragraphe 3°, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les régisseurs qui l'ont rendue. »

L'énumération des motifs précis de réexamen implique une interprétation limitative des cas d'ouverture au pourvoi³. Il est reconnu que la demande de révision ne peut être un appel déguisé. Le critère de l'erreur simple, de fait ou de droit, ne saurait être retenu afin de respecter la volonté du législateur selon laquelle « les décisions rendues par la Régie sont sans appel »⁴. La révision ne consiste pas à reconsidérer le fondement de la décision qui a été prise pour apprécier à nouveau les faits et rendre une décision plus appropriée⁵. Le pourvoi en révision n'est pas l'occasion de parfaire sa preuve ou une seconde chance dans le traitement d'un dossier.

Si les conditions prévues à l'article 37 de la Loi sont rencontrées, la Régie aura compétence pour réviser ou révoquer la décision rendue et y substituer sa décision. Toutefois, à l'inverse, si les conditions ne sont pas rencontrées, la Régie n'aura pas compétence pour réviser ou révoquer sa décision⁶.

³ *Épiciers Unis Métro-Richelieu c. Régie des Alcools, des Courses et des Jeux*, [1996] R.J.Q. 608, 612-613 (C.A.); *Société de l'assurance automobile du Québec c. Hamel et al.*, [2001] R.J.Q. 961, 963-964 (C.A.).

⁴ Article 40 de la Loi.

⁵ LEMIEUX, Denis, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, Publications CCH Ltée, page 2440; OUELLETTE, Yves, *Les Tribunaux administratifs au Canada; Procédure et preuve, 1997*, Les Éditions Thémis Inc., pages 507 et 508; *Béland c. Commission de la santé et de la sécurité du travail et al.*, J.E. 94-388 (C.S.), pages 9 à 11.

⁶ *Épiciers Unis Métro-Richelieu c. Régie des Alcools, des Courses et des Jeux*, [1996] R.J.Q. 608, 612 et 613 (C.A.); *Société de l'assurance automobile du Québec c. Hamel et al.*, [2001] R.J.Q. 961, 963 et 964 (C.A.).

3.1. Nature du pouvoir exercé

Dans la décision D-2002-231 contestée, la Régie a appliqué l'article 36 de la Loi qui lui permet d'ordonner au Transporteur de verser tout ou partie des frais, y compris des frais d'experts, aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations. Il s'agit de l'exercice d'un pouvoir de nature discrétionnaire dévolu par la Loi⁷.

L'exercice d'un tel pouvoir discrétionnaire relève de l'appréciation du premier banc, confronté à l'examen de l'ensemble des faits du dossier, qui doit alors user de ce pouvoir de bonne foi et de manière raisonnable, selon la Loi. L'auteur H. W. R. Wade écrivait sur cette question dans son traité de droit administratif que :

« [...] on dit par exemple que le pouvoir discrétionnaire doit être exercé de manière raisonnable et de bonne foi, qu'il ne faut tenir compte que des considérations pertinentes, qu'il ne doit y avoir absolument aucune malversation, ou que la décision ne doit pas être le fruit de l'arbitraire ou du caprice. »⁸ [Traduction]

En ce qui concerne le contrôle judiciaire des décisions discrétionnaires, la Cour suprême du Canada, sous la plume de l'honorable juge L'Heureux-Dubé, nous enseigne que :

« Le droit administratif a traditionnellement abordé le contrôle judiciaire des décisions discrétionnaires séparément de décisions sur l'interprétation de règles de droit. Le principe est qu'on ne peut exercer un contrôle judiciaire sur les décisions discrétionnaires que pour des motifs limités, comme la mauvaise foi des décideurs, l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans un but incorrect, et l'utilisation de considérations non pertinentes [...]. À mon avis, ces principes englobent deux idées centrales – qu'une décision discrétionnaire, comme toute autre décision administrative, doit respecter les limites de la compétence conférée par la loi, mais que les tribunaux devront exercer une grande retenue à l'égard des décideurs lorsqu'ils contrôlent ce pouvoir discrétionnaire et déterminent l'étendue de la compétence du décideur. Ces principes reconnaissent que lorsque le législateur confère par voie législative des choix étendus aux organismes administratifs, son intention est d'indiquer que les tribunaux ne devraient pas intervenir à la légère dans de telles décisions, et devraient accorder une marge considérable de respect aux décideurs lorsqu'ils révisent la façon dont les décideurs ont exercé leur discrétion. »⁹

⁷ RNCREQ c. Québec (Régie de l'énergie), REJB 2000-19921 (C.S.).

⁸ Administrative Law, 4^e éd., 1977, aux pages 336-337. Traduction tirée de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Slaight communications inc. c. Davidson* [1989] 1 R.C.S. 1038, 1076.

⁹ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'immigration)* [1999] 2 R.C.S. 817, 853.

Ce principe de grande retenue s'applique également à la Régie lorsqu'elle est appelée à réviser l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 36 de la Loi puisque personne n'est mieux placé que la première formation ayant entendu l'ensemble de la preuve et des arguments pour évaluer l'utilité des interventions à ses délibérations¹⁰.

La formation exerçant son jugement discrétionnaire sur l'utilité de la participation d'un intervenant doit agir de bonne foi, selon la Loi, et ce n'est que si cet exercice est déraisonnable, de mauvaise foi ou arbitraire qu'il peut y avoir ouverture à révision.

Pour les motifs exprimés ci-après, la Régie est d'avis que la première formation a exercé sa discrétion de manière raisonnable et non arbitraire¹¹. La décision D-2002-231 ne comporte pas de vice de fond de nature à l'invalider et, par conséquent, il n'y a pas ouverture à révision en vertu de l'article 37 (3) de la Loi.

3.2 Critère de l'utilité

L'article 36 de la Loi prévoit que la Régie peut ordonner au Transporteur de verser des frais aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations. Le critère que la première formation devait appliquer est celui de l'utilité de la participation et la Régie agit à l'intérieur des limites de la Loi lorsqu'elle exerce son jugement discrétionnaire en fonction de ce critère.

Dans sa décision D-2002-231, la Régie indique, en se référant à la décision D-99-124, qu'elle a examiné attentivement l'utilité réelle de la participation de chaque intervenant :

« Dans le présent dossier, la Régie a donc tenu compte de ce cadre déjà établi et, plus particulièrement pour les frais, elle a regardé de près l'utilité réelle de chaque intervention ainsi que le respect par l'intervenant des balises établies dans les différentes décisions rendues depuis l'ouverture du dossier. »¹²

L'adjudication des frais est un exercice qui ne repose pas sur l'application d'un seul critère ou d'une formule mathématique de quantification. Elle implique que la formation doit exercer un jugement de valeur global sur l'ensemble de la prestation de chacun des intervenants.

¹⁰ *RNCREQ c. Québec (Régie de l'énergie)*, REJB 2000-19921 (C.S.).

¹¹ Rappelons qu'il n'y a ici aucun allégué de mauvaise foi ou de fins impropres.

¹² Décision D-2002-231, dossier R-3401-98, page 11.

Dans le cas de STOP/S.É., la Régie a jugé que sa réclamation de plus de 198 000 \$ était déraisonnable, compte tenu de l'utilité limitée de sa participation dans ce dossier tarifaire. Elle a considéré les heures réclamées par le procureur déraisonnables et sa présence continue à l'audience injustifiée. La Régie a considéré que l'intervenant a abordé avec une utilité limitée des sujets non liés à ses intérêts. Après avoir tenu compte de ces éléments, la Régie lui a reconnu une utilité de 45 %.

Cette décision, pour les motifs exprimés par la première formation, n'est pas déraisonnable, de mauvaise foi ou arbitraire. La Régie a exercé sa discrétion dans les limites permises par la Loi et elle a donné les motifs qui l'ont guidée dans l'exercice de son pouvoir.

3.3 Iniquité de traitement entre STOP/S.É. et le RNCREQ

STOP/S.É. fait valoir plusieurs arguments pour tenter de démontrer l'iniquité de traitement par la Régie entre lui et le RNCREQ. La Régie ne partage pas la conclusion de STOP/S.É. à cet effet.

L'obligation d'agir équitablement n'impose pas à la Régie d'accorder à chacun des intervenants le même montant ou le même pourcentage de frais. STOP/S.É. et le RNCREQ ont été jugés selon le même critère d'utilité bien que le résultat soit fort différent parce que la prestation de STOP/S.É. n'a pas été jugée aussi utile que celle du RNCREQ par la première formation. L'ensemble des prétentions de STOP/S.É. concernant l'iniquité de traitement ne tient pas compte du motif de l'utilité restreinte de son intervention retenu par la première formation. STOP/S.É. est certes en désaccord avec cette appréciation, mais la décision n'est ni déraisonnable, ni arbitraire et il n'est pas approprié d'intervenir pour modifier cette appréciation discrétionnaire de l'utilité de sa participation.

3.4 Absence de motivation

STOP/S.É. allègue également une absence de motivation quant au lien entre les thèmes abordés et le développement durable.

L'article 18 de la Loi prévoit notamment qu'une décision de la Régie doit être motivée. Le degré requis de précision varie en fonction des circonstances¹³ et ne requiert qu'une motivation réelle. Pour être suffisants, les motifs doivent être raisonnablement précis, clairs et intelligibles¹⁴.

L'obligation de motiver n'impose pas à la Régie de répondre à chacun des arguments de l'intervenant, mais bien d'exprimer les considérations essentielles sur lesquelles la décision se fonde. Les motifs doivent traiter du critère d'utilité prévu par la Loi et il n'est pas nécessaire de commenter et de répéter tous et chacun des arguments avancés par les avocats¹⁵.

Selon la présente formation, la Régie a motivé sa décision de façon précise, claire et intelligible en fonction du critère d'utilité énoncé par la Loi. Le lien entre les thèmes abordés et le développement durable n'est qu'un des éléments à la disposition de la Régie pour motiver sa décision. Il ne fonde pas à lui seul l'appréciation de l'utilité de l'intervenant. L'intervenant ne peut demander à la Régie d'expliquer en détails en quoi chacune de ses multiples interventions en audience sur chacun des thèmes concerne ou non ses intérêts. La motivation des décisions de la Régie doit cibler le concept d'utilité avec ses composantes, cependant cette motivation n'a pas à comprendre une comparaison entre les participants ou les sujets traités.

En conclusion, la première formation n'a pas exercé son jugement discrétionnaire de façon déraisonnable, de mauvaise foi ou arbitraire. Par conséquent, la Régie conclut que la première formation a rendu la décision D-2002-231 sur les frais de STOP/S.É. selon les critères prévus à la Loi et qu'elle a rempli adéquatement son obligation de motiver sa décision.

VU ce qui précède;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹⁶, notamment les articles 18, 36 et 37;

¹³ OUELLETTE, Yves, *Les Tribunaux administratifs au Canada; Procédure et preuve, 1997*, Les Éditions Thémis Inc., page 444.

¹⁴ *Ibid.*, page 443.

¹⁵ *Ibid.*, page 447.

¹⁶ L.R.Q., c. R-6.01.

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande en révision amendée de STOP/S.É.

Lise Lambert
Présidente

Benoît Pepin
Régisseur

Francine Roy
Régisseure

Liste des représentants :

- Hydro-Québec représentée par M^e F. Jean Morel;
- Groupe STOP/Stratégies énergétiques (STOP/S.É.) représenté par M^e Dominique Neuman.