

## COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-119238-213

DATE : 6 mars 2024

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE JUDITH HARVIE<sup>1</sup>**

---

**HYDRO-QUÉBEC**  
Demanderesse

c.

**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**  
Défenderesse

- et -

**STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (SÉ)**

**REGROUPEMENT DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE  
(ROÉÉ)**

**UNION DES CONSOMMATEURS (UC)**

**ASSOCIATION COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE L'OUTAOUAIS  
(ACEFO)**

**ASSOCIATION COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE QUÉBEC (ACEFQ)**

**ASSOCIATION DES STATIONS DE SKI DU QUÉBEC (ASSQ)**

**ASSOCIATION HÔTELLERIE QUÉBEC (AHQ)**

---

<sup>1</sup> Le 18 décembre 2023, la juge Harvie a été nommée juge puînée de la Cour d'appel du Québec.

**ASSOCIATION DES RESTAURATEURS DU QUÉBEC (ARQ)**  
**ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS  
D'ÉLECTRICITÉ (AQCIE)**  
**CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC (CIFQ)**  
**FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (SECTION  
QUÉBEC) (FCEI)**  
**GROUPE DE RECOMMANDATIONS ET D' ACTIONS POUR UN MEILLEUR  
ENVIRONNEMENT (GRAME)**  
**OPTION CONSOMMATEURS (OC)**  
**REGROUPEMENT NATIONAL DES CONSEILS RÉGIONAUX DE  
L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC (RNCREQ)**  
Mis en cause

---

## JUGEMENT

---

[1] Il s'agit du deuxième pourvoi en contrôle judiciaire en lien avec cette affaire. Il concerne une décision de la Régie de l'énergie (**Régie**) qui ordonne à Hydro-Québec le remboursement d'une partie des frais d'avocats des intervenants qui ont été mis en cause lors du premier pourvoi en Cour supérieure<sup>2</sup>.

[2] Hydro-Québec entreprend le premier pourvoi afin de contrôler une décision de la Régie concluant qu'elle détient la compétence de fixer un tarif pour la distribution de l'électricité par Hydro-Québec dans le cadre de la Gestion de la demande en puissance (**GDP**). Dans le cadre de ce recours, Hydro-Québec demande d'abord à la Cour supérieure de surseoir à la poursuite du Dossier GDP devant la Régie pendant le déroulement du pourvoi. Elle veut éviter que la Régie fixe le Tarif GDP avant que ne soit rendu le jugement.

[3] Certains des intervenants, mis en cause par Hydro-Québec devant la Cour supérieure, font valoir leur point de vue au sujet de cette demande de sursis. Finalement, la Cour supérieure rejette cette demande<sup>3</sup>. Par la suite, les intervenants demandent à la Régie, dans le cadre du dossier GDP qui se poursuit, d'user de son pouvoir général discrétionnaire d'ordonner au distributeur d'électricité de payer certaines de leurs dépenses afin que leur soient remboursés leurs frais d'avocats principalement pour présenter leurs arguments en Cour supérieure dans le cadre de la

---

<sup>2</sup> *Hydro-Québec et Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO)*, 2021 CanLII 124327 (QC RDE) (D-2021-141, révisée dans D-2021-141R sur un autre point) (**Décision sur les dépenses**).

<sup>3</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2020 QCCS 3002.

demande de sursis. La Régie accorde une portion des dépenses demandées. Cette décision est l'objet du second pourvoi en contrôle judiciaire.

[4] La soussignée connaît bien le contexte, car elle a rendu la décision dans le cadre du premier contrôle judiciaire<sup>4</sup>. Évidemment, la question diffère substantiellement, mais la Régie et les mis en cause présentent un argument similaire quant à l'épuisement des recours. Avant de s'attarder davantage sur l'analyse, il y a lieu de revenir sur le contexte global de cette affaire<sup>5</sup>.

## **CONTEXTE**

[5] En 2015, Hydro-Québec crée la GDP qu'elle qualifie de programme d'efficacité énergétique. Dans ce cadre, Hydro-Québec récompense la réduction de la demande électrique de clients commerciaux et institutionnels participants en période de pointe hivernale. En 2018, la Régie crée une instance pour clarifier la nature juridique de la GDP (**Dossier GDP**)<sup>6</sup>.

[6] Hydro-Québec maintient qu'il s'agit d'un programme d'efficacité énergétique. Conformément au processus habituel, des intervenants participent aux débats devant la Régie en vue de lui faire profiter de leur contribution spécialisée. Onze intervenants s'impliquent dans le Dossier GDP.

[7] La Régie conclut en décembre 2019 que la GDP est une offre tarifaire de nature optionnelle et demande à Hydro-Québec de soumettre une proposition tarifaire au plus tard à la fin de février 2020 (**Décision de qualification**)<sup>7</sup>. Elle crée une phase 2 au dossier afin d'établir le tarif GDP, processus auquel les intervenants participent également.

[8] Entretemps, la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*<sup>8</sup> entre en vigueur. Hydro-Québec écrit à la Régie qu'elle considère que cette loi lui impose d'attendre en avril 2025 avant de fixer un nouveau tarif. Elle demande à la Régie de « reconnaître les caractères respectivement

---

<sup>4</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'Énergie*, 2022 QCCS 3728.

<sup>5</sup> Beaucoup d'encre a coulé dans cette affaire et l'on pourra s'attarder sur les nombreuses décisions rendues autant par la Régie que la Cour supérieure pour un portrait plus exhaustif du contexte, voir notamment *Hydro-Québec et Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO)*, 2019 CanLII 116316 (QC RDE) (D-2019-164); 2020 CanLII 54865 (QC RDE) (D-2020-095); 2020 CanLII 60775 (QC RDE) (D-2020-105); 2020 CanLII 70595 (QC RDE) (D-2020-120); 2021 CanLII 94498 (QC RDE) (D-2021-100); 2021 CanLII 124327 (QC RDE) (D-2021-141R); *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2020 QCCS 3002; 2021 QCCS 741 et 2022 QCCS 3728.

<sup>6</sup> Dossier R-4041-2018 créé à la suite de la décision *Hydro-Québec et Administration régionale Kativik (ARK)*, 2018 CanLII 13316 (QC RDE) (D-2018-025), voir notamment l'ordonnance au paragr. 269.

<sup>7</sup> *Hydro-Québec et Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO)*, 2019 CanLII 116316 (QC RDE) (D-2019-164), paragr. 264-270.

<sup>8</sup> L.Q. 2019, c. 27 (**Loi sur la simplification**).

prématurés et caducs des ordonnances prévues à la [*Décision de qualification*] »<sup>9</sup>. Dans l'intervalle, elle compte poursuivre le programme GDP et, en 2025, apporter « alors les ajustements nécessaires compte tenu de l'évolution du Programme et des coûts dont il demandera la reconnaissance »<sup>10</sup>.

[9] La Régie obtient les commentaires des intervenants au sujet de la position d'Hydro-Québec, puis une réplique de cette dernière. En juillet 2020, elle rend une décision qui rejette la position d'Hydro-Québec et conclut que le régime antérieur survit afin de lui permettre de fixer le tarif GDP (**Décision sur la compétence**)<sup>11</sup>. Hydro-Québec entreprend une demande en révision administrative de cette décision devant la Régie (révision) à laquelle elle joint une demande urgente d'ordonner de surseoir à la poursuite de la phase 2 du Dossier GDP. Cinq des intervenants participent à la demande de sursis que la Régie (révision) rejette au début du mois d'août 2020<sup>12</sup>.

[10] Fin août 2020, Hydro-Québec dépose en Cour supérieure un pourvoi en contrôle judiciaire de la *Décision sur la compétence* de la Régie et du refus de la Régie (révision) de surseoir (**Pourvoi N° 1**)<sup>13</sup>. Dans sa procédure, elle met en cause les onze intervenants du Dossier GDP. Elle demande aussi à la Cour supérieure d'ordonner le sursis des procédures devant la Régie dans le Dossier GDP, ce que rejette la Cour supérieure<sup>14</sup>.

[11] Début novembre 2020, Hydro-Québec se désiste de sa demande de révision administrative devant la Régie. La Régie (révision) prend acte du désistement d'Hydro-Québec.

[12] La phase 2 du Dossier GDP se poursuit devant la Régie afin qu'elle en fixe le tarif. Six des intervenants écrivent à la Régie au sujet de leurs dépenses engagées à titre d'honoraires extrajudiciaires devant la Cour supérieure. Ils espèrent un remboursement, mais ils ne présentent pas formellement la demande à la Régie à ce stade. Ils présentent plutôt, en novembre 2020, une demande de provision pour frais devant la Cour supérieure pour couvrir leurs honoraires extrajudiciaires découlant du Pourvoi N°1. En mars 2021, cette demande est rejetée<sup>15</sup>.

[13] Les intervenants se tournent vers la Régie pour obtenir le remboursement de leurs frais extrajudiciaires engagés dans le cadre du Pourvoi N°1. Début novembre 2021, la Régie rend la décision finale concernant le remboursement des dépenses des intervenants (mis en cause) en lien avec le pourvoi en Cour supérieure (**Décision sur**

---

<sup>9</sup> Pièce P-11 (pourvoi N° 1), p. 3.

<sup>10</sup> *Id.* Voir également la Pièce P-13 (pourvoi N° 1).

<sup>11</sup> *Hydro-Québec et Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais*, 2020 CanLII 54865 (QC RDE) (D-2020-095).

<sup>12</sup> *Hydro-Québec et Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)*, 2020 CanLII 60775 (QC RDE) (D-2020-105).

<sup>13</sup> Dossier de Cour N° 500-17-113361-201.

<sup>14</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2020 QCCS 3002.

<sup>15</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 741.

**les dépenses**). Elle conclut que la *Loi sur la Régie*<sup>16</sup> lui attribue le pouvoir discrétionnaire d'ordonner à Hydro-Québec de rembourser les frais des intervenants (devenus mis en cause) découlant de leur opposition au sursis de sa *Décision sur la compétence* et ordonne le paiement partiel des frais réclamés, soit près de 105 000 \$ au total du montant demandé, lequel était de 295 000 \$.

[14] Début décembre, Hydro-Québec dépose un deuxième pourvoi en contrôle judiciaire concernant cette fois la *Décision sur les dépenses (Pourvoi N° 2)*.

[15] La soussignée entend le Pourvoi N° 1 en décembre 2021. Pendant le délibéré, le mis en cause Stratégies Énergétiques demande que le Pourvoi N° 2 lui soit confié en gestion particulière, ce que la juge Chantal Tremblay, j.c.s., ordonne à la fin mai 2022<sup>17</sup>.

[16] Le 4 octobre 2022, le jugement du pourvoi N° 1 est rendu. Il annule la *Décision sur la compétence* ainsi que la décision sur le Tarif GDP, puis renvoie le dossier devant la Régie pour qu'elle détermine les conséquences de ces annulations<sup>18</sup>.

[17] Fin mai 2023, le Tribunal entend le Pourvoi N° 2 pour contrôler la *Décision sur les dépenses*. Le Tribunal doit trancher les aspects suivants :

- L'opportunité de décider du pourvoi alors qu'Hydro-Québec n'a pas épuisé ses recours administratifs en ne portant pas la décision en révision administrative devant la Régie.
- La norme de contrôle applicable.
- Le contrôle de la décision sur le fond.

[18] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal conclut qu'il n'y a pas lieu d'exercer sa discrétion pour refuser d'exercer le contrôle judiciaire, que la norme applicable est celle de la décision raisonnable et que la *Décision sur les dépenses* respecte cette norme.

## **ANALYSE**

### **1. ÉPUISEMENT DES RECOURS**

[19] Hydro-Québec plaide que la Régie ne détient pas la compétence pour ordonner le remboursement des dépenses des mis en cause découlant de leur participation dans le Pourvoi N° 1. Ce défaut permet selon elle un contrôle judiciaire immédiat de la décision, sans qu'il soit nécessaire de passer par une révision administrative devant une seconde formation de la Régie.

---

<sup>16</sup> *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01 (*Loi sur la Régie*).

<sup>17</sup> Dossier N° 500-17-119238-213, jugement du 30 mai 2022.

<sup>18</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'Énergie*, 2022 QCCS 3728.

[20] La Régie conteste cet argument. Elle affirme qu'il serait erroné de statuer sur le pourvoi N° 2 sans qu'Hydro-Québec n'épuise d'abord les recours administratifs. Selon elle, cette nécessité s'applique même lorsqu'une erreur de compétence est alléguée. Elle plaide que le remède recherché dans le cadre du Pourvoi N° 2 « peut être atteint par le mécanisme de révision interne »<sup>19</sup>. Le Tribunal devrait exercer son pouvoir discrétionnaire pour retourner le dossier devant l'instance administrative. Stratégies Énergétiques appuie la position de la Régie. Selon le mis en cause, la révision administrative est non seulement un recours adéquat, mais « serait même, en certains cas, possiblement plus étendue que le pouvoir de révision judiciaire des tribunaux supérieurs » en raison de la spécialisation de la Régie<sup>20</sup>.

[21] Hydro-Québec réplique en ajoutant que la révision administrative ne constitue pas un recours approprié dans le contexte. En conséquence, le Tribunal devrait user de sa discrétion pour trancher le pourvoi.

[22] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal conclut que, dans les circonstances, la révision administrative ne constitue pas un recours adéquat justifiant qu'elle exerce sa discrétion pour refuser de trancher le pourvoi. En raison de cette conclusion, le Tribunal ne s'attarde pas sur l'argument d'Hydro-Québec voulant qu'une telle discrétion n'existe pas s'il y a « défaut ou excès de compétence » au sens de l'article 529 C.p.c.<sup>21</sup>.

### 1.1 Principes juridiques

[23] Dans le cadre du Pourvoi N° 1, la Régie et le mis en cause Stratégies Énergétiques demandaient également que le Tribunal use de sa discrétion pour retourner le dossier devant la Régie, afin que le distributeur épuise les recours administratifs au moyen d'une révision administrative devant une deuxième formation de la Régie. Le Tribunal refuse au motif que la révision administrative ne constitue pas un recours adéquat dans les circonstances<sup>22</sup>. Les principes applicables demeurent les mêmes que ceux énoncés dans les motifs du Pourvoi N° 1, ce qui explique les emprunts importants à ceux-ci quant aux principes applicables à cette question dans le présent jugement.

[24] En matière de contrôle judiciaire, le tribunal bénéficie d'une discrétion lui permettant de refuser d'exercer son pouvoir de surveillance si la partie qui entame le pourvoi n'épuise pas d'abord les autres recours administratifs adéquats. Dans l'arrêt *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*<sup>23</sup>, la Cour d'appel fédérale résume ainsi le principe :

---

<sup>19</sup> Représentations supplémentaires de la Régie, datée du 21 décembre 2022, paragr. 12.

<sup>20</sup> Mémoire de pourvoi en contrôle judiciaire de la mise en cause Stratégies Énergétiques (Mémoire de Stratégies Énergétiques) daté du 6 janvier 2023.

<sup>21</sup> Voir au même effet : *Hydro-Québec c. Régie de l'Énergie*, 2022 QCCS 3728, paragr. 52-62.

<sup>22</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'Énergie*, 2022 QCCS 3728.

<sup>23</sup> 2010 CAF 61. Voir également entre autres : *Harelkin c. Université de Régina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989]

[31] [...] Il s'ensuit qu'à défaut de circonstances exceptionnelles, ceux qui sont insatisfaits de quelque aspect du déroulement de la procédure administrative doivent exercer tous les recours efficaces qui leur sont ouverts dans le cadre de cette procédure. Ce n'est que lorsque le processus administratif a atteint son terme ou que le processus administratif n'ouvre aucun recours efficace qu'il est possible de soumettre l'affaire aux tribunaux. [...].

[Soulignements du Tribunal]

[25] Les tribunaux supérieurs doivent éviter d'affaiblir le processus administratif en permettant qu'il soit contourné<sup>24</sup>. Toutefois, le rôle constitutionnel des tribunaux part « du principe que ces derniers ne devraient pas s'incliner devant des voies de redressement inadéquates »<sup>25</sup>.

[26] Dans l'arrêt *Strickland c. Canada (Procureur général)*<sup>26</sup>, la Cour suprême établit le cadre d'analyse applicable pour déterminer s'il y a lieu d'user de sa discrétion pour refuser d'entendre un pourvoi en contrôle judiciaire pour ce motif. Elle établit une liste non exhaustive de considérations « notamment la commodité de l'autre recours, la nature de l'erreur alléguée, la nature de l'autre tribunal qui pourrait statuer sur la question et sa faculté d'accorder une réparation, l'existence d'un recours adéquat et efficace devant le tribunal déjà saisi du litige, la célérité, l'expertise relative de l'autre décideur, l'utilisation économique des ressources judiciaires et les coûts »<sup>27</sup>.

[27] Une marge de manœuvre doit être accordée lors de cet exercice :

[43] La liste des facteurs pertinents n'est pas limitée, car il appartient aux cours de justice de les cerner et de les soupeser dans le contexte d'une affaire donnée [...]. Il ne s'agit donc pas, pour déterminer s'il existe un autre recours approprié, de suivre une liste de vérification axée sur les similitudes et les différences entre les recours potentiels. L'examen auquel il faut se livrer est encore plus poussé. La cour doit tenir compte non seulement de l'autre recours disponible, mais aussi de la pertinence et du caractère opportun du contrôle judiciaire dans les circonstances. Bref, la question ne consiste pas simplement à décider si quelque autre recours est adéquat, mais également s'il convient de recourir au contrôle

---

2 R.C.S. 49; *Canadien Pacifique ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3; *Procureur général du Québec c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc. (SFPQ)*, 2021 QCCA 933, paragr. 22, confirmant *Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc. (SFPQ) c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCS 1947, paragr. 46; *Centrale des syndicats du Québec c. Procureure générale du Québec*, 2017 QCCA 1288, paragr. 65.

<sup>24</sup> Par analogie : *Okwuobi c. Commission scolaire Lester B. Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, paragr. 52-53.

<sup>25</sup> *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49, p. 96-97.

<sup>26</sup> 2015 CSC 37.

<sup>27</sup> *Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, paragr. 42.

judiciaire. En définitive, cela requiert une analyse du type de la prépondérance des inconvénients [...]»<sup>28</sup>.

[28] La réparation offerte dans le cadre du recours n'a pas à être identique à celle ouverte en matière de pourvoi pour que celui-ci soit adéquat. Il suffit qu'il permette de trancher la question soulevée. « In order for an alternative forum or remedy to be adequate, neither the process nor the remedy need to be identical to those available on judicial review. As Brown and Evans put it, "in each context the reviewing court applies the same basic test : is the alternative remedy adequate in all the circumstances to address the applicant's grievance?" [...] »<sup>29</sup>.

[29] Évidemment, ces principes trouvent application en droit québécois<sup>30</sup>.

[30] Il faut donc déterminer si le recours en révision administrative interne devant une deuxième formation, prévu dans la *Loi sur la Régie de l'énergie*, est adéquat considérant toutes les circonstances de l'instance.

[31] La Régie peut d'office ou sur demande, réviser une de ces décisions lorsqu'un vice de fond est de nature à l'invalider :

**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.

[Soulignements du Tribunal]

[32] Plusieurs lois contiennent des dispositions similaires prévoyant des révisions pour des vices de fond ou de procédure de nature à invalider la décision<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> 2015 CSC 37, paragr. 43. [Soulignements du Tribunal].

<sup>29</sup> 2015 CSC 37, paragr. 42. Voir également : *Bessette c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2019 CSC 31, paragr. 35-37. Pour une application de ces principes en droit québécois, voir : *Procureur général du Québec c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc. (SFPQ)*, 2021 QCCA 933, paragr. 22, confirmant *Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc. (SFPQ) c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCS 1947, paragr. 46; *Centrale des syndicats du Québec c. Procureure générale du Québec*, 2017 QCCA 1288, paragr. 65.

<sup>30</sup> Voir : *Procureur général du Québec, c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc. (SFPQ)*, 2021 QCCA 933, paragr. 22; *Centrale des syndicats du Québec c. Procureure générale du Québec*, 2017 QCCA 1288, paragr. 65.



[33] Dans l'arrêt *Compagnie Wal-Mart du Canada c. Commission des relations du travail*<sup>32</sup>, la Cour d'appel infirme la décision de la Cour supérieure qui avait usé de sa discrétion pour refuser d'entendre le contrôle judiciaire au motif que la compagnie n'avait pas épuisé ses recours devant la Commission des relations de travail. Le *Code du travail* prévoyait la possibilité d'obtenir une révision par un banc de trois commissaires dans les cas de vice de fond ou de procédure de nature à invalider l'ordonnance rendue par le premier commissaire.

[34] La Cour d'appel rappelle qu'il faut analyser le caractère adéquat et efficace de la révision avant de refuser d'intervenir. « Il n'y a pas d'automatisme en la matière »<sup>33</sup>. Dans cette affaire, la Cour conclut que la révision n'est pas appropriée :

[59] Bref, à moins d'une erreur grossière, il n'y a pas ouverture au recours en révision de l'article 127(3e) [du Code du travail]. Règle générale, un processus de révision étroitement balisé ne peut être considéré un recours approprié aux termes de la doctrine des recours subsidiaires. Cela est particulièrement vrai dans un cas, comme en l'espèce, où Wal-Mart reproche avant tout au commissaire Vignola des erreurs dans son appréciation de la preuve<sup>34</sup>.

[Soulignement du Tribunal]

[35] Dans l'arrêt *Corbi c. Ville de Montréal*<sup>35</sup>, la Cour d'appel définit la nature du vice de fond qui donne ouverture à ce qu'une deuxième formation du même tribunal administratif invalide une décision d'une première formation :

[13] Rappelons en effet que le recours créé par cette disposition n'est *ni* un appel [...] *ni* (pour d'évidentes raisons constitutionnelles) l'équivalent d'un contrôle judiciaire et qu'il implique donc une norme d'intervention plus sévère, la fonction de révision étant limitée à la seule correction des vices de fond ou de procédure (ce qui peut justifier la révocation ou la modification de la décision initiale). Cela étant, et pour éviter que la révision ne devienne un appel ou ne mime le contrôle judiciaire, la jurisprudence définit strictement le « vice », et en particulier le « vice de fond » dont il est ainsi question [...].

---

<sup>31</sup> Voir par exemple l'art. 154 de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3 et l'art. 49(3) de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, RLRQ, c. T-15.1. Voir également : *Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail c. Fontaine*, 2005 QCCA 775, paragr. 34-36.

<sup>32</sup> 2006 QCCA 422.

<sup>33</sup> *Id.*, paragr. 43.

<sup>34</sup> *Id.*, paragr. 59. Voir également : *Ellis-Don Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, 2001 CSC 4, paragr. 57.

<sup>35</sup> 2021 QCCA 1899. Dans cette affaire, la Cour d'appel discute du pouvoir de révision du Tribunal administratif du travail qui est libellé dans les mêmes termes que celui de la Régie, voir paragr. 6. Voir également : *Rio Tinto Alcan inc. c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 993, paragr. 44 qui explique qu'une décision de la Régie sera « affectée d'un vice de fond de nature à l'invalider : si elle est entachée d'une erreur - de fait ou de droit - fatale, fondamentale et manifeste »; *Newfoundland and Labrador Hydro c. Régie de l'énergie*, 2013 QCCS 3848, paragr. 102.

[14] On parle donc ici d'une erreur si grossière qu'elle invalide la décision ou en fait une décision qui, à sa lecture même, est indéfendable (un qualificatif fort), une erreur, en somme, dont « la gravité, l'évidence et le caractère déterminant » sautent aux yeux. C'est à l'identification et à la correction de ce genre d'erreur qu'est limité le pouvoir de révision [...].

[Soulignements du Tribunal]

[36] Ainsi, une décision entachée d'un vice de fond sera déraisonnable. Toutefois, l'inverse n'est pas nécessairement exact. En effet, une décision peut être déraisonnable au sens de l'arrêt *Vavilov*<sup>36</sup> de la Cour suprême sans être entachée d'un vice de fond<sup>37</sup>. La révision d'une décision par une deuxième formation du même organisme est donc plus limitée qu'une analyse du caractère raisonnable de la décision dans le cadre d'un pourvoi en contrôle judiciaire. Par ailleurs, si l'analyse doit se faire selon la norme de la décision correcte, comme le plaide Hydro-Québec, il sera d'autant plus difficile de qualifier le recours en révision d'alternative adéquate et efficace.

## 1.2 Discussion

[37] Au regard de l'ensemble des circonstances, le Tribunal conclut que le processus administratif de révision n'est pas un recours adéquat et approprié dans les circonstances.

[38] Contrairement à ce que laissent entendre la Régie et le mis en cause Stratégies Énergétiques, il ne suffit pas qu'un processus administratif existe pour conclure qu'il doit être suivi préalablement à un contrôle judiciaire devant la Cour supérieure. Il faut démontrer que ce processus est approprié dans les circonstances afin qu'il s'impose.

[39] Dans le cas de la révision administrative applicable à la Régie, il ne s'agit pas d'un processus *de novo* permettant à une deuxième formation de corriger toute erreur qu'aurait pu commettre la première formation. Tel que le souligne la Cour d'appel au sujet du processus de révision interne des décisions du Tribunal administratif du travail (**TAT**), rédigé en terme similaire, l'application de ce pouvoir « doit demeurer exceptionnelle, en raison notamment du caractère final des décisions du TAT [...]. Afin de "ne pas trahir les finalités de la justice administrative", soit la qualité, la célérité et l'accessibilité de celle-ci, le recours en révision interne se doit d'être circonscrit par des critères exigeants »<sup>38</sup>. Ce pouvoir ne peut pas être exercé « lorsqu'il s'agit de divergences d'opinions sur une question factuelle ou quant à l'interprétation d'une disposition législative »<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov].

<sup>37</sup> *Corbi c. Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1899, paragr. 15, à la note 20.

<sup>38</sup> *Trentway-Wagar inc. c. Cormier*, 2021 QCCA 983, paragr. 20 [citations omises], demande d'autorisation d'appel en Cour suprême rejetée, N° 39828, 10 mars 2022.

<sup>39</sup> *Trentway-Wagar inc. c. Cormier*, 2021 QCCA 983, paragr. 23, demande d'autorisation d'appel en Cour suprême rejetée, N° 39828, 10 mars 2022.

[40] En fait, ce processus restreint cherche à éviter un contrôle judiciaire lors de graves erreurs évidentes, grossières et indéfendables. Ainsi, la prétention du mis en cause selon laquelle le pouvoir de révision serait, dans certains cas, « possiblement plus étendu » qu'un contrôle judiciaire, contrevient aux enseignements de la Cour d'appel et ne saurait être retenu.

[41] Dans son pourvoi, Hydro-Québec ne soulève pas « un vice de fond ou de procédure de nature à invalider la décision » au sens que donne la jurisprudence à ces notions. D'abord, elle plaide que la norme applicable est celle de la décision correcte considérant l'importance de la question soulevée par le pourvoi et l'aspect constitutionnel que celui-ci implique. Nous reviendrons sur ces arguments, mais il ne s'agit pas d'arguments relevant d'une révision administrative.

[42] Subsidiairement, elle plaide que la décision est déraisonnable. Selon elle, la Régie n'a pas compétence pour ordonner au distributeur de rembourser une partie des dépenses des intervenants (mis en cause) dans le cadre d'une instance mue devant une autre instance, plus particulièrement la Cour supérieure. Elle plaide le caractère erroné et déraisonnable de l'interprétation donnée à la *Loi sur la Régie* qui sert de fondement à l'ordonnance. Elle appuie ses arguments sur les principes d'interprétation statutaires, mais elle prétend également que la décision de la Régie contrevient à l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>40</sup> en empiétant sur la compétence fondamentale de la Cour supérieure et ne respecte pas les précédents jurisprudentiels, et ce, sans fournir de justification adéquate.

[43] Ces arguments nécessitent une analyse détaillée des motifs de la *Décision sur les dépenses* au regard de l'interprétation à donner au texte législatif applicable, le tout en tenant compte des précédents jurisprudentiels, dont la décision déjà rendue par la Cour supérieure sur la demande d'une provision pour frais des mis en cause. Ces arguments ne se qualifient pas de « vices de fond ou de procédure » au sens de la jurisprudence. Hydro-Québec ne prétend pas à une erreur flagrante.

[44] Il n'est ni adéquat ni utile de forcer Hydro-Québec à passer par le processus de révision administrative qui n'est pas adapté à ce type d'arguments. Cette déviation nuirait à l'utilisation efficace et raisonnable des ressources judiciaires. Le recours en révision administrative « aurait été voué à l'échec »<sup>41</sup>.

[45] La Régie plaide que le distributeur court-circuite la procédure administrative en refusant de passer par la révision administrative. Le Tribunal conclut plutôt qu'elle choisit le recours approprié dans le contexte de la décision rendue et des arguments qu'elle avance. Le distributeur a déjà suivi le processus de révision par le passé. Cela démontre qu'elle reconnaît que celui-ci peut être adapté dans certaines circonstances.

---

<sup>40</sup> *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.) (***Loi constitutionnelle***).

<sup>41</sup> *Commission de la construction du Québec c. Tribunal administratif du travail*, 2021 QCCS 3480, paragr. 26.

Toutefois, ces précédents ne le rendent pas approprié pour autant dans le cas présent<sup>42</sup>.

[46] La Régie et le mis en cause Stratégies Énergétiques insistent sur le caractère surspécialisé de la Régie qui devrait, selon eux, militer en faveur de l'exercice de la discrétion de refuser d'entendre le pourvoi. Certes, la Régie est spécialisée. Toutefois, cela ne modifie pas la nature de la révision administrative qui sera un recours efficace seulement en cas d'erreur grossière.

[47] À sa face même, la décision de la Régie n'est pas indéfendable et ne comprend pas le type d'erreur que peut corriger la révision administrative. En effet, il n'y a rien dont « la gravité, l'évidence et le caractère déterminant sautent aux yeux » au point qu'une deuxième formation de la Régie pourrait exercer son pouvoir de révision. D'ailleurs, la Régie et le mis en cause ne démontrent pas – ni même ne prétendent – à une telle erreur. Et pour cause, au-delà de l'argument d'épuisement, ils défendent tous deux la décision de la Régie dans le cadre du pourvoi.

[48] En conséquence, il y a lieu de se tourner vers l'analyse du pourvoi en contrôle judiciaire.

## **2. REMARQUE PRÉLIMINAIRE - OUVERTURE DU POURVOI EN CONTRÔLE JUDICIAIRE**

[49] Le mis en cause *Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)* plaide que le pourvoi en contrôle judiciaire déposé par Hydro-Québec ne soulève aucune question de « compétence ». En conséquence, la clause privative protégeant les décisions de la Régie devrait, selon lui, interdire une intervention de la Cour supérieure :

41. Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre la Régie ou l'un de ses régisseurs agissant en sa qualité officielle.<sup>43</sup>

[Soulignements du Tribunal]

[50] En effet, selon la ROÉÉ, l'argument d'Hydro-Québec constitue un « appel déguisé » de la décision puisqu'elle ne plaide qu'un argument d'interprétation des dispositions de la *Loi sur la Régie*. Elle s'appuie sur l'arrêt *Crevier c. P.G. du Québec*, pour prétendre qu'il ne s'agit pas d'une question de compétence. Dans cet arrêt, la Cour suprême explique :

---

<sup>42</sup> En ce sens, les précédents cités par le mis en cause pour démontrer que la révision administrative a déjà été utilisée par le passé ne sont d'aucune pertinence, voir paragr. 50 du Mémoire de Stratégies Énergétiques.

<sup>43</sup> Art. 41 (1) *Loi sur la Régie*.

Il peut y avoir des divergences de vues sur ce que sont des questions de compétence, mais, dans mon vocabulaire, elles dépassent les erreurs de droit, dont elles diffèrent, que celles-ci tiennent à l'interprétation des lois, à des questions de preuve ou à d'autres questions. Il est maintenant incontestable que des clauses privatives bien formulées peuvent efficacement écarter le contrôle judiciaire sur des questions de droit et, bien sûr, sur d'autres questions étrangères à la compétence<sup>44</sup>.

[Soulignements du Tribunal]

[51] Cet extrait reconnaît la possibilité qu'il y ait des « divergences de vues » quant à l'existence de « questions de compétence ». De fait, la jurisprudence démontre que ce fût amplement le cas. Depuis cet arrêt, toute une série de décisions fouillées analyse cette notion pour tenter d'en établir le contour. Finalement, la Cour suprême la mettra de côté lors de la détermination de la norme de contrôle applicable en raison de la confusion qu'elle entraîne<sup>45</sup>.

[52] Il demeure que les questions de compétence dans un sens large ouvrent la porte au pourvoi en contrôle judiciaire. Les articles 34 et 529 *C.p.c.* édictent :

34. La Cour supérieure est investie d'un pouvoir général de contrôle judiciaire sur les tribunaux du Québec autres que la Cour d'appel, sur les organismes publics, sur les personnes morales de droit public ou de droit privé, les sociétés et les associations et les autres groupements sans personnalité juridique.

Ce pouvoir ne peut s'exercer dans les cas que la loi exclut ou qu'elle déclare être du ressort exclusif de ces tribunaux, personnes, organismes ou groupements, sauf s'il y a défaut ou excès de compétence.

La cour est saisie au moyen d'un pourvoi en contrôle judiciaire.

**529.** La Cour supérieure saisie d'un pourvoi en contrôle judiciaire peut, selon l'objet du pourvoi, prononcer l'une ou l'autre des conclusions suivantes :

[...]

2° évoquer, à la demande d'une partie, une affaire pendante devant une juridiction ou réviser ou annuler le jugement rendu par une telle juridiction ou une décision prise par un organisme ou une personne qui relève de la compétence du Parlement du Québec si la juridiction, l'organisme ou la personne a agi sans compétence ou l'a excédée ou si la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave;

[...]

---

<sup>44</sup> [1981] 2 R.C.S. 220, p. 236-237.

<sup>45</sup> *Vavilov*, paragr. 65-66.

Ce pourvoi n'est ouvert que si le jugement ou la décision qui en fait l'objet n'est pas susceptible d'appel ou de contestation, sauf dans le cas où il y a défaut ou excès de compétence.

Le pourvoi doit être signifié dans un délai raisonnable à partir de l'acte ou du fait qui lui donne ouverture.

[Soulignements du Tribunal]

[53] Le pourvoi d'Hydro-Québec soulève bien une question « de compétence »<sup>46</sup>. En effet, Hydro-Québec prétend que la Régie ordonne le remboursement des honoraires extrajudiciaires des intervenants sans que la *Loi sur la Régie* ne lui en accorde la compétence. Elle plaide que la primauté du droit impose l'application de la norme de la décision correcte dans le cadre du pourvoi en contrôle judiciaire. Selon cet argument, une simple erreur quant à l'interprétation de l'article 36 de la *Loi sur la Régie* démontre le défaut de compétence. Subsidiairement, elle plaide que la décision de la Régie est déraisonnable, entraînant un excès de compétence.

[54] Dans les deux cas, la déférence que doit la Cour supérieure à la Régie, en tant qu'instance administrative spécialisée, ne l'empêche pas d'intervenir pour contrôler une décision rendue. Il s'agit de la base même du contrôle judiciaire.

[55] Il ne suffit pas de prétendre qu'un pourvoi soulève un argument d'interprétation pour écarter le pouvoir de la Cour supérieure en matière de contrôle judiciaire et ce, bien que la Régie soit protégée par une clause privative. Malgré le caractère spécialisé de la Régie, elle demeure soumise au pouvoir de contrôle de la Cour supérieure, tel que l'impose l'article 96 de la *Loi constitutionnelle*<sup>47</sup>. C'est dans l'exercice du contrôle que la Cour supérieure exerce la déférence qu'imposent la nature et le rôle de la Régie.

### **3. NORME DE CONTRÔLE APPLICABLE**

[56] Hydro-Québec plaide que le Tribunal doit appliquer la norme de la décision correcte. Dans sa demande en contrôle judiciaire, elle plaide que la primauté du droit impose cette norme, car la *Décision sur les dépenses* soulève une question d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble<sup>48</sup>. Dans son plan d'argumentation, Hydro-Québec précise son argument en affirmant que l'interprétation donnée à l'article 36 de la *Loi sur la Régie* empiète sur la compétence de la Cour supérieure d'une manière qui contrevient à l'article 96 de la *Loi constitutionnelle*. Selon elle, cette question constitutionnelle impose l'application de la norme de la décision correcte<sup>49</sup>. Finalement, lors de l'audience, elle plaide un conflit opérationnel entre la

<sup>46</sup> Voir par analogie : *Ville de Brossard c. Ville de Longueuil*, 2022 QCCA 1139, paragr. 117.

<sup>47</sup> *Domtar inc. c. Produits Kruger Itée*, 2010 QCCA 1934, paragr. 33; Renvoi relatif au *Code de procédure civile (Qc)*, art. 35, 2021 CSC 27, paragr. 51; *Vavilov*, paragr. 24.

<sup>48</sup> Demande introductive d'instance de pourvoi en contrôle judiciaire, datée du 2 décembre 2021, paragr. 20-21.

<sup>49</sup> Plan d'argumentation d'Hydro-Québec daté du 16 septembre 2022, paragr. 25-26.

décision de la Cour supérieure et celle de la Régie, ce qui imposerait l'application de la norme de la décision correcte.

[57] La Régie ainsi que les mis en cause Stratégies Énergétiques et ROEE rejettent ces arguments et affirment qu'il s'agit d'une question d'interprétation statutaire qui relève de la norme de la décision raisonnable.

[58] Pour les motifs qui suivent, le Tribunal est d'accord avec eux.

### 3.1 Faits pertinents à la question en litige

[59] Dans le cadre de la réforme menant à la création de la Régie, la Politique énergétique du gouvernement du Québec de 1996 annonce que cette instance « apportera transparence et équité » dans le secteur de l'énergie<sup>50</sup>. Le gouvernement souligne que « l'on doit favoriser la participation des citoyens à l'analyse des enjeux, aux choix des solutions, ce qui suppose à la fois un meilleur accès à l'information, la possibilité effective d'intervenir dans les discussions et le mis en place de forums et d'institutions adaptées à cette fin »<sup>51</sup>.

[60] La Régie est constituée en 1997 et elle détient une compétence exclusive pour fixer les tarifs de distribution d'électricité<sup>52</sup>. La *Loi sur la Régie* édicte :

5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

[Soulignements du Tribunal]

[61] Pour atteindre ces objectifs, la Régie encourage la participation élargie du public notamment par l'intervention de divers groupes d'intérêt. Afin d'assurer le financement de cette participation, le Gouvernement annonçait dès la publication de sa politique énergétique en 1996 : « La Régie aura la possibilité de faire payer par le distributeur une partie ou la totalité des frais engagés par les intervenants, selon les modalités qu'elle définira. La Régie pourra consacrer une partie de son propre budget à cette fin. [...] la Régie disposera des pouvoirs nécessaires pour définir certaines balises au financement des intervenants »<sup>53</sup>.

[62] Les pouvoirs de la Régie sont vastes. L'article 31 (1) 5° de la *Loi sur la Régie* prévoit qu'elle détient la compétence exclusive afin de « décider toute autre demande

<sup>50</sup> Pièce MC-SÉ—2-05, L'énergie au service du Québec, 1996, p. 3.

<sup>51</sup> *Id.*, p. 12.

<sup>52</sup> Art. 31 de la *Loi sur la Régie*.

<sup>53</sup> Pièce MC-SÉ—2-05, L'énergie au service du Québec, 1996, p. 22.

soumise en vertu de la [Loi sur la Régie] », tandis que l'article 35 de la *Loi sur la Régie* prévoit que les Régisseurs « ont en outre tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ». Plus spécifiquement, l'article 36 édicte :

**36.** La Régie peut ordonner au transporteur d'électricité ou à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de payer tout ou partie des dépenses relatives aux questions qui lui sont soumises et à l'exécution de ses décisions ou ordonnances.

Elle 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.

Lorsque l'intérêt public le justifie, la Régie peut payer de tels frais à des groupes de personnes réunis pour participer aux audiences publiques.

[63] En lien avec son pouvoir d'ordonner au distributeur d'électricité de verser des frais aux personnes dont la participation est utile à ses délibérations, la Régie publie un *Guide de paiement des frais (Guide)* pour encadrer ses ordonnances<sup>54</sup>.

[64] La participation aux dépenses des intervenants ne constitue pas une condamnation aux frais au sens judiciaire<sup>55</sup>. Les intervenants sont généralement des associations sans but lucratif qui représentent des intérêts économiques, sociaux ou environnementaux et qui assurent la diversité de points de vue devant la Régie. Ils ne gagnent pas ni ne perdent un dossier, ils l'éclairent dans l'intérêt public.

[65] Comme le mentionne la Régie dans une décision portant sur la mise à jour du Guide, l'attribution des frais vise « le juste équilibre entre la volonté du public de participer à ses audiences et celui des consommateurs qui assure ultimement le coût de cette participation »<sup>56</sup>. En 2003, lorsqu'elle assouplit le Guide pour permettre que l'expertise des intervenants soit financée (même dans le processus hors audience), la Régie souligne :

[...] La réglementation de l'énergie est un secteur complexe et son évolution ne peut se faire sans l'appui d'intervenants bien informés et conseillés.

Cela est autant vrai pour le processus hors audience que pour les audiences orales traditionnelles. Le besoin d'un support technique spécialisé de qualité est justifié non par la judiciarisation du processus, mais par la complexité des sujets abordés. Pour que la Régie désire poursuivre dans cette voie d'avenir qu'est

---

<sup>54</sup> Voir : Guide de paiement des frais, 2020. Voir: Dossier-R-3412-98, Décision D-99-124, 22 juillet 1999 au sujet de la création du Guide de paiement des intervenants, 1999.

<sup>55</sup> Voir : Dossier R-3500-2002, Décision D-2003-183, p. 4.

<sup>56</sup> *Ibid.*



l'approche consensuelle moins formelle de la réglementation, il lui apparaît nécessaire d'accorder aux participants les moyens d'une participation éclairée<sup>57</sup>.

[66] De manière générale, Hydro-Québec récupère l'ensemble de ses coûts, y compris la portion des frais qu'elle doit verser aux intervenants, par le biais de ses tarifs qui sont approuvés par la Régie, laquelle interprète largement « les montants globaux des dépenses qu'elle [la Régie] juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation de services »<sup>58</sup>.

\*\*\*

[67] Dans le cadre du Dossier GDP visant à en clarifier la nature juridique<sup>59</sup>, la Régie décide d'entendre non seulement Hydro-Québec, mais également les diverses parties prenantes pouvant l'éclairer sur cet enjeu dans l'intérêt public. Ainsi, dès juin 2018, elle reconnaît d'office la participation de certains intervenants au dossier, dont Stratégies Énergétiques et ROÉÉ<sup>60</sup>.

[68] Il est utile de revenir, à ce stade, plus en détail sur les diverses étapes pertinentes afin de bien comprendre le contexte de la *Décision sur les dépenses* faisant l'objet du contrôle judiciaire<sup>61</sup>.

[69] À la suite de la *Décision sur la compétence* de fixer le tarif GDP rendue par la Régie en juillet 2020, Hydro-Québec dépose son Pourvoi N°1 et demande à la Cour supérieure de surseoir au Dossier GDP devant la Régie. Elle met en cause les intervenants dont certains font des représentations devant la Cour supérieure quant à la demande de sursis.

[70] En parallèle, le dossier GDP se poursuit devant la Régie. Le 2 septembre 2020, six des intervenants « déposent une demande à la Régie de fournir une aide financière aux intervenants participant au dossier de la Cour supérieure du Québec »<sup>62</sup>. Cette demande ne sera pas tranchée.

[71] Le 10 septembre, la juge Rogers entend la demande de sursis et la prend en délibéré.

---

<sup>57</sup> Dossier R-3500-2002, Décision D-2003-183, p. 12. Au sujet de la participation des intervenants devant la Régie, voir également : Gertler, Franklin S., Cuber, Barbara et Marcotte, Mathieu, « La participation élargie aux décisions en matière d'énergie : les groupes environnementaux et les Autochtones devant la Régie de l'énergie du Québec », dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en droit de l'énergie (2007)*, volume 262, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007.

<sup>58</sup> Art. 49 (1) 2° de la *Loi sur la Régie*. Voir également art. 51, 52.1 et 52.3 *Loi sur la Régie*.

<sup>59</sup> *Hydro-Québec et Administration régionale Kativik (ARK)*, 2018 CanLII 13316 (QC RDE) (D-2018-025), paragr. 264-270.

<sup>60</sup> *Hydro-Québec*, 2018 CanLII 53953 (QC RDE).

<sup>61</sup> Voir également : *Hydro-Québec c. Régie de l'Énergie*, 2022 QCCS 3728, paragr. 12-24 et 44-51 ainsi que les décisions citées.

<sup>62</sup> *Décision sur les dépenses*, paragr. 8.

[72] Le 14 septembre 2020, la Régie rend une ordonnance de sauvegarde fixant un Tarif GDP provisoire pour l'hiver 2020-2021<sup>63</sup>. Elle suspend toutefois son ordonnance jusqu'à la décision de la Cour supérieure.

[73] À ce sujet, la Cour supérieure obtient, avant de rendre sa décision sur le sursis, des commentaires supplémentaires des parties et des mis en cause Stratégies Énergétiques et ROÉÉ sur cette ordonnance de sauvegarde émise par la Régie<sup>64</sup>.

[74] Le 21 septembre 2020, la Cour supérieure refuse la demande de sursis<sup>65</sup>. Au sujet de l'ordonnance de sauvegarde de la Régie, la juge Rogers mentionne :

[24] Le 14 septembre 2020, aucun sursis n'avait été prononcé dans le dossier principal. Il était donc urgent pour Hydro-Québec de connaître les conditions tarifaires qu'elle allait pouvoir offrir dans le cadre du programme, advenant que la Cour supérieure ne prononce pas le sursis du dossier principal.

[25] En l'absence d'une ordonnance de sursis et vu l'urgence, le Tribunal considère que la Régie s'est bien comportée dans les circonstances.

[75] **Demande de provision pour frais en Cour supérieure.** En novembre 2020, six des onze intervenants mis en cause dans le Pourvoi N° 1 demandent à la Cour supérieure d'ordonner à Hydro-Québec de leur verser une provision pour frais afin de « financer les honoraires et frais de leurs avocats comme cela se fait habituellement lorsqu'ils agissent à titre d'intervenants devant la Régie »<sup>66</sup>. Les mis en cause évaluent leur besoin financier en déterminant l'ensemble des honoraires et déboursés que chacun devra payer à son avocat respectif dans le cadre du pourvoi en contrôle judiciaire, représentant une somme totale avoisinant 300 000 \$<sup>67</sup>.

[76] Le mis en cause Stratégies Énergétiques plaide en outre qu'une « "modulation" [du] pouvoir de surveillance » permettrait d'ordonner à Hydro-Québec de « financer les frais juridiques des mis en cause » pour leur permettre d'offrir leur point de vue utile au débat. Ce pouvoir découlerait 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) »<sup>68</sup>. Selon cet argument, la Cour supérieure devrait retourner le dossier à la Régie pour qu'elle détermine le financement adéquat ou, subsidiairement, l'ordonner.

[77] Au début de mars 2021, le juge Gaudet rejette cette demande. Quant à l'argument de Stratégies Énergétiques, il cite l'arrêt de la Cour d'appel *Hétu c. Notre-*

---

<sup>63</sup> *Hydro-Québec et Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO)*, 2020 CanLII 70595 (QC RDE) (D-2020-120).

<sup>64</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2020 QCCS 3002, paragr. 21-23.

<sup>65</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2020 QCCS 3002.

<sup>66</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 741, paragr. 2.

<sup>67</sup> *Id.*, paragr. 52, note de bas de page 33.

<sup>68</sup> *Id.*, paragr. 5.

*Dame-de-Lourdes (Municipalité de)*<sup>69</sup> dans lequel la majorité ne retient pas l'argument. Dans cette affaire, la Cour d'appel analyse une disposition du *Code municipal*<sup>70</sup> qui accorde la possibilité à la Commission des relations de travail, saisie d'une contestation d'une destitution d'un employé, d'ordonner à la municipalité de payer à l'employé une indemnité pour ses honoraires extrajudiciaires découlant de son recours. La majorité de la Cour d'appel conclut que la Cour supérieure n'est pas autorisée en vertu de cette disposition, même implicitement, à ordonner à la municipalité de payer les frais que doit déboursier l'employé pour défendre la décision de la Commission dans le cadre d'un contrôle judiciaire<sup>71</sup>. Il faudrait un texte explicite pour le permettre. Autrement, la Cour supérieure doit appliquer son pouvoir inhérent d'accorder une provision pour frais. Le juge Gaudet conclut à ce sujet :

[45] [...] 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. [...] 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 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.

[Soulignements du Tribunal]

[78] Le juge Gaudet considère qu'il serait incongru que la Cour supérieure applique le Guide prévoyant le financement des procédures devant la Régie à une audience en Cour supérieure, alors que celui-ci n'est pas adapté à cette fin. Selon lui, les principes établis pour les audiences devant la Régie ne peuvent permettre à la Cour d'analyser le « caractère réaliste du montant accordé »<sup>72</sup>. Enfin, il rejette l'analogie que tente Stratégies Énergétiques avec les honoraires d'un *amicus curiae*, car il ne s'agit pas d'une partie au litige, mais bien d'un auxiliaire de justice neutre qui doit sa loyauté au tribunal, contrairement à un mis en cause.

[79] Il analyse ensuite la demande en vertu du pouvoir inhérent de la Cour supérieure d'accorder une provision pour frais<sup>73</sup>. À la suite d'une revue des exigeants critères établis par la Cour suprême en la matière, il conclut que ceux-ci ne sont pas satisfaits.

---

<sup>69</sup> 2005 QCCA 199.

<sup>70</sup> L.R.Q., c. C-27.1.

<sup>71</sup> *Hétu c. Notre-Dame-de-Lourdes (Municipalité de)*, 2005 QCCA 199, paragr. 47.

<sup>72</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 741, paragr. 48.

<sup>73</sup> Art. 49 *C.p.c.*

[80] À la suite de cette décision, le pourvoi N°1 suit son cours devant la Cour supérieure.

[81] **Poursuite du dossier devant la Régie.** En parallèle, la Régie poursuit la phase de fixation du tarif GDP. Elle autorise des interventions et reçoit la preuve pertinente. Les intervenants proposent une liste de sujets d'intérêts et leur budget de participation à cette phase que commente Hydro-Québec. Les parties, y compris les onze intervenants déposent leur mémoire. La Régie tient des audiences en mai 2021 à ce sujet.

[82] Au printemps 2021, cinq des intervenants (mis en cause) déposent leur « demande de remboursement de frais relatifs aux premiers travaux d'examen du dossier du pourvoi en Cour supérieure, dont le total s'élève à plus de 290 000 \$ »<sup>74</sup>. Hydro-Québec conteste la demande par le dépôt de commentaires<sup>75</sup> et quatre des intervenants (mis en cause) répliquent devant la Régie<sup>76</sup>. L'intervenant (mis en cause) Stratégies Énergétiques dépose sa propre demande à la mi-mai pour le remboursement de ses frais en lien avec la contestation de la demande de sursis devant la Cour supérieure<sup>77</sup>.

[83] Le 30 juillet 2021, la Régie rend sa décision sur la phase 2 et fixe le Tarif GDP<sup>78</sup>. Elle demande à Hydro-Québec certaines corrections aux textes des tarifs.

[84] **Décision sur les dépenses.** Le 17 novembre 2021, la Régie rend sa décision sur les modifications aux textes des tarifs, les demandes de remboursement des frais extrajudiciaires des intervenants (mis en cause) engagés devant la Cour supérieure ainsi que la demande de remboursement des frais des intervenants pour la phase de fixation des tarifs GDP.

[85] Le pourvoi en contrôle judiciaire ne porte que sur le deuxième aspect de la décision. La Régie conclut que le premier alinéa de l'article 36 de la *Loi sur la Régie* lui octroie le pouvoir discrétionnaire d'ordonner à Hydro-Québec de payer pour les dépenses relatives à l'exécution de ses décisions et ordonnances. Elle évalue les demandes et accorde un peu plus de 105 000 \$ au total aux intervenants (mis en cause).

[86] Le Tribunal analyse maintenant les principes juridiques pour déterminer la norme de contrôle applicable avant de trancher cet aspect.

---

<sup>74</sup> *Décision sur les dépenses*, paragr. 17. Voir pièce MC-SÉ-02-08.

<sup>75</sup> Pièce MC-SÉ-02-15.

<sup>76</sup> *Décision sur les dépenses*, paragr. 23.

<sup>77</sup> Pièce MC-SÉ-02-09.

<sup>78</sup> *Hydro-Québec et Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO)*, 2021 CanLII 94498 (QC RDE) (D-2021-100).

### 3.2 Principes juridiques

[87] L'arrêt *Vavilov* de la Cour suprême établit « comme point de départ une présomption selon laquelle le législateur a voulu que la norme de contrôle applicable soit celle de la décision raisonnable »<sup>79</sup>. Il ne faut déroger à cette présomption « que lorsqu'une indication claire de l'intention du législateur ou la primauté du droit l'exige »<sup>80</sup>.

[88] Comme le souligne le plus haut tribunal « il faut présumer que le législateur a également voulu que [le] décideur soit en mesure d'accomplir son mandat et d'interpréter la loi qui s'applique à toutes les questions qui lui sont soumises »<sup>81</sup>. Il faut faire preuve de retenue en respectant les choix du législateur d'accorder au décideur le pouvoir d'interpréter sa loi habilitante.

[89] Toutefois, si « la primauté du droit exige une réponse unique, décisive et définitive à la question »<sup>82</sup>, cette présomption est renversée et la norme de la décision correcte s'applique. Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême énonce une liste de dérogations qui n'est pas exhaustive<sup>83</sup>. D'ailleurs, la Cour suprême en ajoute une catégorie dans l'arrêt *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Entertainment Software Association*, lorsque « les cours de justice et les organismes administratifs ont une compétence concurrente en première instance sur une question de droit dans une loi »<sup>84</sup>. Cette catégorie ne trouve pas application en l'instance, puisque la Cour supérieure n'a pas compétence en vertu de l'article 36 de la *Loi sur la Régie*. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle en vient le juge Gaudet dans son jugement sur la provision pour frais<sup>85</sup>.

[90] L'argument d'Hydro-Québec réfère à trois catégories : les questions constitutionnelles, les questions de droit générales d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et les questions liées aux délimitations des compétences respectives d'un organisme administratif<sup>86</sup>. En fait, la prétention d'Hydro-

---

<sup>79</sup> *Vavilov*, paragr. 23.

<sup>80</sup> *Id.*, paragr. 10.

<sup>81</sup> *Id.*, paragr. 24.

<sup>82</sup> *Id.*, paragr. 32.

<sup>83</sup> Toutefois, toute nouvelle catégorie « devrait revêtir un caractère exceptionnel » et analogue aux situations décrites selon l'arrêt *Vavilov*, paragr. 70. Voir aussi : *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Entertainment Software Association*, 2022 CSC 30, paragr. 41.

<sup>84</sup> 2022 CSC 30, paragr. 28.

<sup>85</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 741.

<sup>86</sup> Le Tribunal comprend qu'Hydro-Québec plaide cette dernière catégorie par analogie en prétendant à la délimitation des compétences entre la Régie et les cours de justice, ce qui ne correspond pas directement à la catégorie décrite dans l'arrêt *Vavilov*, paragr. 63-64. Il faudrait plutôt la création d'une nouvelle catégorie conformément aux enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Entertainment Software Association*, 2022 CSC 30, paragr. 26. Hydro-Québec ne convainc pas en l'instance de l'opportunité de ce faire alors qu'elle plaide déjà deux autres catégories pour la même question.

Québec ne soulève qu'une seule question de droit : la Régie contrevient-elle à l'article 96 de la *Loi constitutionnelle* en ordonnant le remboursement de frais extrajudiciaires engagés pour présenter des arguments devant la Cour supérieure?

[91] Hydro-Québec prétend que la Régie s'arroge une compétence exclusive des cours supérieures protégée par la Constitution qui édicte :

#### **Nomination des juges**

**96.** Le gouverneur général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

[92] Cet article garantit « un noyau de compétences » aux cours supérieures afin de protéger le compromis historique conclu lors de la Confédération :

[41] [...] Tant les provinces que le fédéral ne peuvent donc conférer les fonctions réservées aux cours supérieures à d'autres tribunaux qui ne sont pas visés par l'art. 96. Si une province ou le fédéral pouvait, par législation, attribuer les fonctions essentielles des cours supérieures à un autre tribunal, le rôle de pierre angulaire du système judiciaire des cours supérieures serait évidemment sapé et la nature unitaire de ce système risquerait d'être minée à son tour.

[...]

[51] Seules les cours supérieures disposent de pouvoirs inhérents découlant de leur nature même et ayant spécialement pour objectif de leur permettre d'assurer la primauté du droit au sein de notre système juridique. Comme nous le verrons, ces pouvoirs fondamentaux bénéficient d'une protection constitutionnelle et ils ne peuvent donc leur être retirés ou être indûment entravés. Par exemple, les cours supérieures ont le pouvoir de contrôler leur propre procédure et de mettre à exécution leurs ordonnances<sup>87</sup>.

[Citations omises; Soulignements du Tribunal]

[93] Ces principes étant établis, le Tribunal détermine la norme de contrôle applicable.

### **3.3 Discussion**

[94] Il n'y a pas lieu d'écarter la présomption selon laquelle la norme de la décision raisonnable s'applique.

[95] Le Régie interprète une disposition de sa loi habilitante afin de déterminer si elle a compétence pour accorder le remboursement des frais extrajudiciaires découlant des représentations des mis en cause au sujet de la demande de sursis plaidée devant la

---

<sup>87</sup> Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc), art 35, 2021 CSC 27.

Cour supérieure. Il s'agit d'une question circonscrite d'application limitée qui relève du rôle habituel d'un décideur administratif. Dans l'arrêt *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*<sup>88</sup>, la Cour suprême souligne :

[33] Comme l'a maintes fois rappelé notre Cour depuis l'arrêt *Dunsmuir*, mieux vaut généralement laisser au décideur administratif le soin de clarifier le texte ambigu de sa loi constitutive. La raison en est que le choix d'une interprétation parmi plusieurs qui sont raisonnables tient souvent à des considérations de politique générale dont on présume que le législateur a voulu confier la prise en compte au décideur administratif plutôt qu'à une cour de justice. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire d'interprétation relève en effet de l'« expertise » du décideur administratif.

[Soulignements du Tribunal]

[96] Déjà, avant l'arrêt *Vavilov*, la Cour d'appel concluait à l'application de la norme de la décision raisonnable à une question de même nature<sup>89</sup>. Le pourvoi ne soulève pas une question de droit générale d'une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble<sup>90</sup>.

[97] Par ailleurs, Hydro-Québec n'attaque pas la constitutionnalité de l'article 36 de la *Loi sur la Régie*. Ses prétentions visent une interprétation conforme aux principes constitutionnels que peut appliquer un décideur administratif. Il appert cependant que cet argument n'a pas été soulevé par Hydro-Québec devant la Régie<sup>91</sup>. Généralement, le Tribunal exerce sa discrétion de refuser de se pencher sur une question qui aurait pu être soulevée devant l'instance administrative afin de respecter son rôle<sup>92</sup>. En tout état de cause, Hydro-Québec ne convainc pas du bien-fondé de ses prétentions.

[98] La demande présentée à la Régie ne retire ni n'entrave aucun pouvoir de la Cour supérieure. Au contraire, celle-ci a exercé ce pouvoir et conclu qu'il n'y avait pas lieu d'accorder une provision pour frais. Par ailleurs, la Cour supérieure détient toujours le pouvoir d'accorder les frais judiciaires en vertu du *Code de procédure civile* et de sanctionner les abus, s'il y a lieu.

<sup>88</sup> 2013 CSC 67. Voir également : *Sherbrooke (Ville de) c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles du Québec*, [1990] R.D.J. 116 (C.A.).

<sup>89</sup> *Boudreault c. Syndicat des salariées et salariés de l'entrepôt Bertrand, distributeur en alimentation inc. Chicoutimi (CSN)*, 2011 QCCA 1495, paragr. 39.

<sup>90</sup> Voir : *S.C. c. Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ)*, 2022 QCCA 1615, paragr. 41, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 26 octobre 2023, N° 40586.

<sup>91</sup> Voir les représentations écrites d'Hydro-Québec devant la Régie au sujet du remboursement des frais demandé par les intervenants (mis en cause), pièce MC-SÉ-02-15 et Compendium de la réplique de la demanderesse Hydro-Québec, onglet 8 (Lettre d'Hydro-Québec à la Régie datée du 30 avril 2021). Voir également : *Décision sur les dépenses*, paragr. 21 et 40, ainsi que la note de bas de page 34. D'ailleurs, la *Décision sur les dépenses* reprend en détail les prétentions des parties et n'en fait pas état.

<sup>92</sup> *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, paragr. 22-26; *Agence du revenu du Québec c. Stamatopoulos*, 2018 QCCA 474, paragr. 8-9.

[99] La question vise plutôt à déterminer si le législateur a accordé à la Régie la compétence d'ordonner au distributeur le remboursement de frais extrajudiciaires de mis en cause engagés devant la Cour supérieure. Cette demande s'inscrit dans le cadre d'une procédure cherchant à suspendre une décision de la Régie de façon à l'empêcher de poursuivre le Dossier GDP dans le but de fixer un tarif de distribution d'électricité pour la collectivité. Il s'agit d'un contexte particulier en lien avec le fonctionnement de la Régie, décideur administratif spécialisé, dont l'un des objectifs est d'encourager la participation du public aux questions d'intérêt public relevant de sa compétence.

[100] Par ailleurs, il importe de noter que cette compétence qu'aurait la Régie quant aux frais extrajudiciaires n'existait pas lors de la Confédération. En effet, les organismes de régulation d'utilité publique sont de création relativement récente<sup>93</sup>. Il en est nécessairement de même des pouvoirs en lien avec le financement des dépenses des parties prenantes pour assurer la participation du public.

[101] Ensuite, la question soulevée devant la Régie ne concerne pas une compétence fondamentale de la Cour supérieure. Dans l'arrêt *Residential Tenancies Act (N.-É.) (Renvoi relatif à certaines modifications à la)*, la Cour suprême souligne que « [c]ette compétence "fondamentale" est très limitée et ne comprend que les pouvoirs qui ont une importance cruciale et qui sont essentiels à l'existence d'une cour supérieure dotée de pouvoirs inhérents et au maintien de son rôle vital au sein de notre système juridique. »<sup>94</sup>.

[102] Certes, le contrôle de sa procédure et le pouvoir d'assurer le déroulement efficace de l'instance relèvent de cette compétence, telle que le reconnaît la jurisprudence. Cependant, cette compétence vise « à garantir la commodité, la célérité et l'efficacité de l'administration de la justice »<sup>95</sup>. La possibilité d'accorder des frais extrajudiciaires dans le contexte très limité que retient la Régie ne saurait en faire partie, même si ces frais concernent des représentations devant la Cour supérieure.

[103] Le Tribunal conclut que la norme de la décision raisonnable trouve application.

---

<sup>93</sup> Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020, p. 511-512. Voir également : James C Bonbright, Albert L Danielsen et David R Kamerschen, *Principles of Public Utility Rates*, 2<sup>e</sup> éd., Arlington : Public Utilities Reports, 1988, p. 7; Gilles Gallichan, « De la *Montreal Light, Heat and Power* à Hydro-Québec », dans Yves Bélanger et Robert Comeau (dir.), *Hydro-Québec, Autres temps, autres défis*, Sainte-Foy, Qc, Les Presses de l'Université du Québec, 1995, p. 85-88.

<sup>94</sup> [1996] 1 R.C.S. 186, paragr. 56 [Soulignements du Tribunal].

<sup>95</sup> *Endean c. Colombie-Britannique*, 2016 CSC 42, paragr. 60. Voir également : Isaac Hai Jacob, «The Inherent Jurisdiction of the Court», (1970) 23 *Current Legal Problems* 23.



#### **4. CONTRÔLE DE LA DÉCISION**

##### **4.1 Principes juridiques – norme de la décision raisonnable**

[104] Il revient à la partie qui demande le contrôle de la décision administrative d'en démontrer le caractère déraisonnable<sup>96</sup>.

[105] Le point de départ de l'analyse est « la retenue judiciaire et le respect du rôle distinct des décideurs administratifs »<sup>97</sup>. Dans le cadre d'un contrôle judiciaire appliquant la norme de la décision raisonnable, le tribunal « ne se demande donc pas quelle décision elle aurait rendue à la place du décideur administratif, ne tente pas de prendre en compte l'«éventail» des conclusions qu'aurait pu tirer le décideur, ne se livre pas à une analyse *de novo*, et ne cherche pas à déterminer la solution «correcte» au problème »<sup>98</sup>.

[106] Le contrôle porte sur le processus décisionnel et le résultat obtenu. Il faut analyser avec respect les motifs de la décision afin de comprendre le « fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à sa conclusion »<sup>99</sup>. La Cour explique : « [U]ne décision raisonnable doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti. La norme de la décision raisonnable exige de la cour de justice qu'elle fasse preuve de déférence envers une telle décision »<sup>100</sup>.

[107] Par ailleurs, « [l]e contexte particulier d'une décision circonscrit [...] la latitude du décideur administratif en matière de décision raisonnable dans un cas donné »<sup>101</sup>. Il faut considérer la mise à profit du champ d'expertise et de l'expérience institutionnelle : « L'attention respectueuse accordée à l'expertise établie du décideur peut indiquer à une cour de révision qu'un résultat qui semble déroutant ou contre-intuitif à première vue est néanmoins conforme aux objets et aux réalités pratiques du régime administratif en cause et témoigne d'une approche raisonnable compte tenu des conséquences et des effets concrets de la décision »<sup>102</sup>.

[108] Pour être déraisonnable, la décision doit souffrir de lacunes graves au point qu'elle ne satisfait pas « aux exigences de justification, d'intelligibilité et de transparence »<sup>103</sup>. Ce peut être un « manque de logique interne du raisonnement » ou

---

<sup>96</sup> *Vavilov*, paragr. 100.

<sup>97</sup> *Vavilov*, paragr. 75.

<sup>98</sup> *Id.*, paragr. 83.

<sup>99</sup> *Id.*, paragr. 84.

<sup>100</sup> *Id.*, paragr. 85.

<sup>101</sup> *Id.*, paragr. 89.

<sup>102</sup> *Id.*, paragr. 93.

<sup>103</sup> *Id.*, paragr. 100.

encore, une décision « indéfendable sous certains rapports compte tenu des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur la décision »<sup>104</sup>.

[109] La Cour suprême élabore certaines considérations utiles pour déterminer le caractère déraisonnable de la décision : « [...] Il s'agit notamment du régime législatif applicable et de tout autre principe législatif ou principe de common law pertinent, des principes d'interprétation des lois, de la preuve portée à la connaissance du décideur et des faits dont le décideur peut prendre connaissance d'office, des observations des parties, des pratiques et décisions antérieures de l'organisme administratif et, enfin, de l'impact potentiel de la décision sur l'individu qui en fait l'objet. »<sup>105</sup>. Il ne s'agit cependant pas d'une liste de vérification et l'importance de chaque considération peut varier selon le contexte.

[110] Quant à l'interprétation de la loi habilitante, la Cour suprême mentionne qu'il s'agit « probablement de l'aspect le plus important du contexte juridique d'une décision donnée »<sup>106</sup>. Elle précise :

[108] [...] Le fait que les décideurs administratifs participent, avec les cours de justice, à l'élaboration du contenu précis des régimes administratifs qu'ils administrent, ne devrait pas être interprété comme une licence accordée aux décideurs administratifs pour ignorer ou réécrire les lois adoptées par le Parlement et les législatures provinciales. Ainsi, bien qu'un organisme administratif puisse disposer d'un vaste pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de prendre une décision en particulier, cette décision doit en fin de compte être conforme « à la raison d'être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée ». [...] Le régime législatif oriente également les approches acceptables en matière de prise de décisions : par exemple, lorsque le décideur dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire, il serait déraisonnable de sa part d'entraver un tel pouvoir discrétionnaire.

[109] [...] l'application appropriée de la norme de la décision raisonnable permet de dissiper la crainte que le décideur administratif puisse interpréter la portée de sa propre compétence de manière à étendre ses pouvoirs au-delà de ce que voulait le législateur. [...] Si, en règle générale, il y a lieu de faire preuve de déférence envers l'interprétation que donne le décideur du pouvoir que lui confère la loi, ce dernier doit néanmoins justifier convenablement son interprétation. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne permet pas au décideur administratif de s'arroger des pouvoirs que le législateur n'a jamais voulu lui conférer. De la même manière, un organisme administratif ne saurait exercer un pouvoir qui ne lui a pas été délégué. [...]

[Soulignements du Tribunal; citations omises]

<sup>104</sup> *Id.*, paragr. 101.

<sup>105</sup> *Id.*, paragr. 106.

<sup>106</sup> *Id.*, paragr. 108.

[111] En matière d'interprétation des lois, la jurisprudence de la Cour suprême retient le principe moderne selon lequel « il faut lire les termes d'une loi "dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'[économie] de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur" »<sup>107</sup>. Autant les cours de justice que les décideurs administratifs doivent tenir compte de ces principes d'interprétation dans l'élaboration de leur raisonnement menant à leurs conclusions. Cela ne doit pas ouvrir la porte à une nouvelle interprétation des textes ni imposer le résultat jugé correct. « [L]a Cour de justice doit plutôt examiner la décision administrative dans son ensemble, y compris les motifs fournis par le décideur et le résultat obtenu »<sup>108</sup>.

[112] En bout de piste, peu importe la forme que prend l'exercice d'interprétation de la législation, il faut que celle-ci soit « conforme à son texte, à son contexte et à son objet »<sup>109</sup>.

## 4.2 Discussion

### 4.2.1 *Décision sur les dépenses*

[113] Le Tribunal ne s'attarde qu'à la portion de la *Décision sur les dépenses*, pertinente au présent pourvoi en contrôle judiciaire.

[114] La Régie expose d'abord l'ensemble des arguments des parties en présence. Il est utile de reprendre à ce stade l'article 36 de la *Loi sur la Régie* qui est au centre de l'analyse :

**36.** La Régie peut ordonner au transporteur d'électricité ou à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de payer tout ou partie des dépenses relatives aux questions qui lui sont soumises et à l'exécution de ses décisions ou ordonnances.

Elle 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.

Lorsque l'intérêt public le justifie, la Régie peut payer de tels frais à des

**36.** The Régie may order the electric power carrier or any electric power or natural gas distributor to pay all or part of the costs incurred in respect of any matter submitted to the Régie or the costs incurred to enforce the decisions or orders of the Régie.

The Régie may order the electric power carrier or any electric power or natural gas distributor to pay all or part of the expenses, including expert fees, of any person whose participation in Régie proceedings is considered useful by the Régie.

Where it is warranted by the public interest, the Régie may pay the

<sup>107</sup> *Id.*, paragr. 117.

<sup>108</sup> *Id.*, paragr. 116.

<sup>109</sup> *Id.*, paragr. 120.

groupes de personnes réunis pour participer aux audiences publiques. expenses of groups formed to take part in its public hearings.

[115] Selon Hydro-Québec, cet article ne peut asseoir la compétence de la Régie d'émettre l'ordonnance demandée. Elle souligne que les frais des mis en cause pour défendre la demande de sursis en Cour supérieure ne peuvent avoir été utiles aux délibérations de la Régie. Ensuite, elle prétend que la demande de remboursement est contraire au jugement de la Cour supérieure sur la provision pour frais.

[116] Les intervenants (mis en cause) répliquent en soulignant que leur participation devant la Cour supérieure est entraînée par Hydro-Québec et qu'elle était requise pour assurer l'exécution de la *Décision sur la compétence* ainsi que la continuation du Dossier GDP. Certains des intervenants (mis en cause) plaident que le premier alinéa de l'article 36 de la *Loi sur la Régie* lui donne compétence en la matière en s'appuyant sur son libellé et son esprit. Ils prétendent que leur position assure « l'équité à l'égard des consommateurs d'électricité »<sup>110</sup>. Ils ajoutent que la Régie est en mesure d'évaluer l'utilité et la pertinence de leur participation, car elle était présente par l'entremise de ses avocats à l'audience lors de la demande de sursis et connaît les motifs de la décision.

[117] La Régie partage le point de vue des intervenants (mis en cause) quant à ses pouvoirs en vertu de l'alinéa 1 de l'article 36 de la *Loi sur la Régie*. Elle conclut qu'elle détient un pouvoir discrétionnaire d'ordonner à Hydro-Québec de rembourser les dépenses en lien avec l'exécution de sa décision et ses ordonnances. Elle réfère à certains précédents de la Régie et de la Cour supérieure qui interprètent cette disposition en lui reconnaissant une grande discrétion en la matière. Elle souligne que cette discrétion doit s'exercer en fonction du cadre prévu et en conformité avec l'ensemble de la *Loi sur la Régie*. Selon elle, ces précédents démontrent que la Régie accorde les frais dans les « dossiers exceptionnels » permettant de conclure que « l'intérêt public commandait qu'elle favorise la participation du public à l'occasion de l'exercice de sa compétence »<sup>111</sup>.

[118] La Régie cite également un précédent dans lequel des intervenants demandent le remboursement de leurs frais pour des représentations devant une autre instance, l'Office national de l'Énergie. Comme la Régie est incapable de juger de l'utilité de celles-ci en vertu de l'article 36 de la *Loi sur la Régie*, elle autorise « tout de même l'inclusion de ces frais à titre de dépense au coût de service du distributeur »<sup>112</sup>. Elle mentionne une mise en garde énoncée quant au remboursement des frais d'intervention encourus devant une autre instance<sup>113</sup>. Cependant, elle conclut que ce

---

<sup>110</sup> *Décision sur les dépenses*, paragr. 53.

<sup>111</sup> *Id.*, paragr. 64.

<sup>112</sup> *Id.*, paragr. 65.

<sup>113</sup> *Société en commandite Gaz Métro et Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)*, 2013 CanLII 48537 (QC RDE), Dossier R-3809-2012 phase 2, Décision D-2013-106, paragr. 83 : « Toutefois, l'inclusion du montant remboursé par Gaz Métro à l'ACIG [Association des consommateurs

cas applique néanmoins l'alinéa 1 de l'article 36 de la *Loi sur la Régie* en faisant payer à un distributeur « *des dépenses relatives aux questions qui lui sont soumises ou à l'exécution de ses décisions ou ordonnances* »<sup>114</sup>. Elle interprète donc la conjonction « et » utilisée à la fin de cet alinéa comme ayant également un sens alternatif, conformément à la version anglaise de la disposition<sup>115</sup>.

[119] Selon elle, le jugement de la Cour supérieure qui refuse une provision pour frais porte uniquement sur la compétence de la Cour supérieure, et non sur celle de la Régie.

[120] Elle rappelle que sa *Décision sur la compétence* et la *Décision sur le sursis* de la Régie (révision) étaient finales et sans appel, donc valides, exécutoires et produisant leurs effets. La demande de sursis devant la Cour supérieure remettait en cause leur « caractère exécutoire ». Elle ajoute : « De ce fait, la participation des intervenants au Dossier visait le maintien de l'intégrité du système de régulation publique, à assurer l'exécution des décisions de la Régie et à repousser le sursis demandé par Hydro-Québec. Dans ce contexte, il apparaît à la Régie que les représentations des intervenants revêtent un caractère utile, dans la perspective d'assurer l'exécution de ses décisions et ordonnances. »<sup>116</sup>

[121] La Régie considère que sa marge de manœuvre à titre de défenderesse devant la Cour supérieure était « inexistante » puisqu'elle demeurait saisie du Dossier GDP (dont la révision de la *Décision sur la compétence* devant une deuxième formation) au moment de la présentation de la demande de sursis<sup>117</sup>. Cela rendait la participation des mis en cause « d'autant plus cruciale »<sup>118</sup>.

[122] Le Régie conclut à l'intérêt des intervenants (mis en cause) et à leur utilité. Elle se tourne vers le caractère raisonnable des montants demandés. Elle s'appuie sur ses précédents qui concluent « qu'il est de son devoir d'assurer le juste équilibre entre la participation du public et les coûts de cette participation qui sont assumés ultimement par les consommateurs. »<sup>119</sup> Elle estime qu'un montant maximal de 30 000 \$ par intervenant (mis en cause) est raisonnable.

#### 4.2.2 Caractère raisonnable de la décision

[123] Le Tribunal conclut au caractère raisonnable de la *Décision sur les dépenses*.

---

industriels de gaz] ne doit pas être interprétée comme étant l'établissement d'un principe selon lequel la Régie serait d'accord pour défrayer les frais d'intervention devant une autre instance que la sienne. »

<sup>114</sup> *Décision sur les dépenses*, paragr. 66 [Soulignements du Tribunal].

<sup>115</sup> *Id.*, paragr. 66 et 47.

<sup>116</sup> *Décision sur les dépenses*, paragr. 72.

<sup>117</sup> Voir : *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2020 QCCS 3002, paragr. 45-46 que cite la Régie, *Décision sur les frais*, paragr. 76.

<sup>118</sup> *Décision sur les dépenses*, paragr. 73.

<sup>119</sup> *Id.*, paragr. 79.

[124] Il s'agit d'une décision dont le raisonnement est intrinsèquement cohérent et qui se justifie au regard des contraintes juridiques et factuelles. Elle est transparente, intelligible et motivée de façon logique, cohérente et rationnelle. Aucune lacune déterminante ne vient entacher ni le raisonnement ni le résultat, lequel se situe dans les issues acceptables. Il y a lieu de faire preuve de déférence envers la Régie.

[125] La Régie interprète l'article 36 de la *Loi sur la Régie* en respectant les principes applicables. Elle tient compte des termes de la loi selon leur sens ordinaire et grammatical, qu'elle analyse dans un contexte global en s'assurant d'harmoniser son interprétation avec l'objet de la loi et l'intention du législateur. L'utilisation de la version anglaise pour déterminer le sens à donner au texte est conforme aux règles d'interprétation. Par ailleurs, il arrive que la conjonction « et » soit interprétée comme accordant, d'une part, une alternative et, d'autre part, un cumul. Ainsi, le législateur peut vouloir simplement exprimer que la Régie pourra ordonner le paiement des dépenses relatives aux questions qui lui sont soumises et/ou le paiement des dépenses relatives à l'exécution de ses décisions ou ordonnances. Cette interprétation rallie le sens à donner à la version anglaise qui utilise la conjonction « or » en déterminant un sens commun<sup>120</sup>.

[126] En plus, ce résultat se concilie avec le texte, en lien avec le contexte et l'objet de la législation, y compris la mission confiée à la Régie. L'objectif du législateur consiste à favoriser la participation du public, ce qui contrebalance le pouvoir des distributeurs d'énergie dont les ressources sont substantielles. Cet objectif milite en faveur d'une interprétation souple, large et généreuse, telle que retenue par la Régie<sup>121</sup>.

[127] Le texte interprété utilise des termes généraux permettant « une souplesse accrue dans l'interprétation d'un tel libellé »<sup>122</sup>. En effet, le premier alinéa de l'article 36 de la *Loi sur la Régie* ne limite pas le type de dépenses pouvant être remboursé par le distributeur ni ne restreint l'entité pouvant présenter une demande. Ainsi, il est certainement raisonnable de ne pas restreindre son application aux dépenses engagées par la Régie. D'ailleurs, l'article ne précise pas que le paiement devra être fait à la Régie. Sans oublier que ce sont déjà les transporteurs et distributeurs d'énergie qui, par des redevances annuelles, financent le budget de la Régie<sup>123</sup>. Il serait donc de peu d'utilité de prévoir que ceux-ci peuvent lui payer tout ou partie des dépenses

---

<sup>120</sup> Pierre-André Côté et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 5<sup>e</sup> éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2021, paragr. 1126-1127.

<sup>121</sup> Par analogie : *Bell Canada c. Association des consommateurs du Canada*, [1986] 1 R.C.S. 190, 207-208. Sur l'importance des interventions d'intérêt public et leur financement, voir : Yves Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada: procédure et preuve*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1997, p. 121-122, 133-135; Raj Anand et Ian G Scott, « Financing Public Participation in Environmental Decision Making », (1982) 60 *Canadian Bar Review* 81, p. 93-94.

<sup>122</sup> *Vavilov*, paragr. 110.

<sup>123</sup> Art. 102 de la *Loi sur la Régie*. Voir également : *Règlement sur la redevance annuelle payable à la Régie de l'énergie*, chapitre R-6.01, r. 7.

relatives à l'exécution de ses décisions ou ordonnances. L'interprétation retenue par la Régie est conforme au principe connu de l'effet utile des lois<sup>124</sup>.

[128] La Régie analyse les précédents et discute de leur portée en apportant des distinctions. Elle conclut que l'un d'eux applique l'article 36 al. 1 de la *Loi sur la Régie*. Cette conclusion ne paraît cependant pas fondée à la lecture du précédent<sup>125</sup>. Cette lacune ne rend cependant pas la *Décision sur les dépenses* déraisonnable. D'abord, ce précédent, tout comme les autres cités, ne contredit pas la portée qu'accorde la Régie à la disposition, bien qu'il ne l'appuie pas directement non plus. Ensuite, « [I]es décideurs administratifs ne sont pas liés par leurs décisions antérieures au même titre que le sont les cours de justice suivant la règle du *stare decisis* »<sup>126</sup>. En effet, comme le souligne la Cour d'appel, il ne « saurait être question pour une cour supérieure saisie d'un pourvoi en contrôle judiciaire d'empêcher un tribunal administratif spécialisé, à l'égard de qui la déférence est de mise, de changer d'orientation et de modifier un cadre d'analyse dans la mesure où cela se justifie au regard de la norme de la décision raisonnable »<sup>127</sup>.

[129] Il est également vrai, comme le plaide Hydro-Québec, que la Régie ne réfère pas dans son analyse au jugement de la Cour supérieure *Pétrolière Impériale c. Québec (Régie de l'énergie)*<sup>128</sup> qui interprète l'article 36 de la *Loi de la Régie*. Cependant, « [I]es cours de révision ne peuvent s'attendre à ce que les décideurs administratifs "répondent à tous les arguments ou modes possibles d'analyse" [...] »<sup>129</sup>. Par ailleurs, le ratio de ce jugement porte sur l'interprétation du troisième alinéa de l'article 36. L'*obiter* du juge concernant le premier alinéa qui affirme que les frais « sont payables par les distributeurs stipulés à la Régie » ne lie pas cette dernière. L'analyse contextuelle effectuée par la Régie permettait raisonnablement de s'en écarter, surtout considérant que l'interprétation de la Cour supérieure ne ferme pas la porte à la possibilité que des dépenses soient payables aux deux entités. En effet, les dépenses peuvent être payables à la Régie, et l'être également aux intervenants, selon le contexte.

[130] Par ailleurs, l'interprétation retenue par la Régie s'inscrit dans l'esprit des enseignements de la Cour d'appel dans l'arrêt *Domtar inc. c. Produits Kruger Ltée*<sup>130</sup>, qui reconnaît :

---

<sup>124</sup> Pierre-André Côté et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 5<sup>e</sup> éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2021, paragr. 1071.

<sup>125</sup> *Gaz Metro et Association des consommateurs industriels de gaz «ACIG»*, 2012 CanLII 99193 (QC RDE) (D-2012-088), paragr. 21, 43 et 44; *Société en commandite Gaz Métro et Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)*, 2013 CanLII 48537 (QC RDE) (D-2013-106), paragr. 80-84.

<sup>126</sup> *Vavilov*, paragr. 129.

<sup>127</sup> *Thivierge c. Bellemare*, 2021 QCCA 678, paragr. 13.

<sup>128</sup> 1999 CanLII 11854 (QC CS).

<sup>129</sup> *Vavilov*, paragr. 128.

<sup>130</sup> 2010 QCCA 1934.

[34] Or, l'on a justement affaire en la Régie de l'énergie à une telle instance spécialisée et même surspécialisée, qui exerce non seulement des fonctions juridictionnelles, mais aussi des fonctions de régulation d'un marché fort complexe, qui est celui de l'énergie, et particulièrement celui de l'électricité. C'est le type même de l'entité administrative polycentrique et multifonctionnelle, jouissant d'un point de vue privilégié sur l'organisation et les conditions du service d'électricité, tenant compte des objectifs exprimés par le législateur [...].

[35] Cela étant, il faut interpréter les pouvoirs conférés à la Régie de l'énergie de manière à ce que celle-ci puisse exercer ses fonctions et user pleinement de la compétence qui lui est dévolue par le législateur. Il ne s'agit pas, bien sûr, de l'investir de pouvoirs que la loi ne lui aurait pas donnés, mais, simplement, de donner leur entière portée à ceux qui lui ont été conférés.

[Soulignements du Tribunal; citations omises]

[131] Quant à l'argument d'Hydro-Québec voulant que l'interprétation donnée nie l'effet utile du deuxième alinéa de l'article 36 de la *Loi sur la Régie*, celui-ci n'affecte pas le caractère raisonnable de la *Décision sur les dépenses*. Au contraire, Hydro-Québec reconnaît elle-même que le législateur restreint le deuxième alinéa aux participations utiles aux délibérations de la Régie. Cet alinéa accorde un pouvoir qui diffère totalement de la possibilité d'ordonner le paiement des dépenses découlant des représentations, présentées devant une autre instance, en lien avec l'exécution des décisions de la Régie.

[132] Le résultat de la *Décision sur les dépenses* peut étonner. La Régie ordonne à Hydro-Québec de rembourser une partie des frais extrajudiciaires des intervenants (mis en cause) pour leurs représentations devant une autre instance, lesquels défendent l'exécution d'une décision de la Régie. Cette situation peut sembler problématique. Cependant, elle n'est pas unique<sup>131</sup>. Par ailleurs, le rôle des régisseurs, qui sont des membres professionnels d'une instance administrative écarte, auprès de personnes bien renseignées, toute crainte raisonnable de partialité<sup>132</sup>. Ceux-ci agissent « dans l'intérêt commun de la profession et pour la protection du public, et non pour leur bénéfice personnel »<sup>133</sup>. De plus, des recours administratifs sont ouverts si une ordonnance devait s'avérer injuste ou abusive<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Voir par exemple : *Boudreault c. Syndicat des salariées et salariés de l'entrepôt Bertrand, distributeur en alimentation inc. Chicoutimi (CSN)*, 2011 QCCA 1495, paragr. 56-74.

<sup>132</sup> Voir : *Règlement sur la procédure de recrutement et de sélection des personnes déclarées aptes ou reconnues aptes à être nommées régisseurs à la Régie de l'énergie et sur celle de renouvellement du mandat de ces régisseurs*, chapitre R-6.01, r. 3.1.

<sup>133</sup> *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58, paragr. 36. Voir également *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869, 884-893.

<sup>134</sup> *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869, 893.



[133] Ce résultat « déroutant ou contre-intuitif »<sup>135</sup> s'explique par la particularité du fonctionnement spécialisé de la Régie. En effet, l'intention du législateur est d'encourager la participation des parties prenantes aux débats d'intérêt public. En l'instance, la Régie avait conclu que la GDP était un tarif optionnel. Elle seule avait la compétence pour fixer ce tarif. Pourtant, Hydro-Québec avait décidé unilatéralement de poursuivre la GDP à titre de programme, contrairement à cette décision finale de la Régie<sup>136</sup>. Il était essentiel dans l'intérêt public qu'il y ait un contrepoids aux positions prises par Hydro-Québec qui cherchait à surseoir à l'exécution des décisions et ordonnances de la Régie.

[134] Contrairement à ce que prétend Hydro-Québec, la Régie pouvait difficilement défendre ses décisions et poursuivre le dossier du même souffle. En effet, elle risquait de se retrouver dans une situation d'autojustification, alors qu'elle demeurerait saisie du dossier GDP<sup>137</sup>. Une telle participation pouvait également être de nature à miner la confiance des citoyens dans son impartialité<sup>138</sup>. En effet, la Régie pouvait être perçue comme tentant d'étoffer sa *Décision sur la compétence* pour lui permettre de fixer le tarif de son opposant Hydro-Québec lors de la suite du Dossier GDP. Bref, la situation rendait certainement l'exercice particulièrement périlleux.

[135] En bout de piste, lors des plaidoiries de la demande de sursis, la Régie s'est contentée d'annoncer « son intention de limiter sa participation à des représentations sur la norme de contrôle, ainsi que sur sa compétence, disant vouloir préserver son impartialité »<sup>139</sup>. Il s'agit principalement des sujets qu'elle a abordés lors de l'audience du Pourvoi N°1, ajoutant des remarques sur l'opportunité de trancher le pourvoi en raison de sa prématurité et de l'absence d'épuisement des recours. La Régie n'a pas défendu le caractère raisonnable de la *Décision sur la compétence*<sup>140</sup>. Contrairement ce que prétend Hydro-Québec, elle pouvait difficilement faire autrement dans le contexte.

[136] Ce sont les intervenants (mis en cause) qui ont présenté un contrepoids à la position défendue par Hydro-Québec lors de la demande de sursis<sup>141</sup>. Leur expertise permettait d'expliquer les spécifications du régime spécialisé afin d'appuyer, dans certains cas, l'exécution immédiate des décisions de la Régie. Il demeurerait l'aspect du financement de leur intervention pour lequel le législateur a accordé une large

---

<sup>135</sup> Vavilov, paragr. 93.

<sup>136</sup> Voir à ce sujet : *Hydro-Québec c. Régie de l'Énergie*, 2022 QCCS 3728, paragr. 139-149.

<sup>137</sup> En ce sens, la situation se distingue de l'arrêt cité par Hydro-Québec *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44.

<sup>138</sup> *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44, paragr. 50. Le Tribunal est conscient que le rôle de la Régie est davantage réglementaire que juridictionnel, pouvant justifier qu'elle défende sa décision dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Cependant, considérant le contexte particulier, le Tribunal considère malgré tout la position de la Régie raisonnable.

<sup>139</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 741, paragr. 71.

<sup>140</sup> Le Tribunal note que la Régie s'autorise toutefois à défendre le caractère raisonnable de la *Décision sur les dépenses*, alors que cet aspect du Dossier GDP est complété.

<sup>141</sup> *Contra* : *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44, paragr. 54, 60.

compétence à la Régie en vertu de l'article 36 de la *Loi sur la Régie*. Ce contexte particulier rehausse la déférence à accorder à la Régie lors de l'analyse du caractère raisonnable de sa *Décision sur les dépenses*. Dans ce contexte, il est important de lui reconnaître une grande latitude en cette matière relevant de son champ d'expertise et son expérience.

[137] Enfin, le Tribunal n'a aucune hésitation à conclure au caractère raisonnable de l'analyse de la Régie quant à la portée du jugement sur la demande de provisions pour frais des mis en cause. Manifestement, le juge Gaudet se prononce uniquement sur le pouvoir de la Cour supérieure, pas sur celui de la Régie. D'ailleurs, cette dernière n'avait émis aucune ordonnance au sujet des frais à ce moment. On voit mal dans ce contexte comment le juge Gaudet aurait pu se pencher sur le pouvoir de la Régie d'en émettre. Il ne s'attarde d'ailleurs jamais au sens à donner à l'article 36 de la *Loi sur la Régie*. Ainsi, il ne fait aucun doute qu'il ne se prononce qu'au sujet de la Cour supérieure lorsqu'il conclut qu'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 »<sup>142</sup>.

[138] D'ailleurs, il appuie son raisonnement sur l'arrêt *Hétu c. Notre-Dame-de-Lourdes (Municipalité de)*, qui se prononce sur le pouvoir de la Cour supérieure, mais ne tranche pas la question du pouvoir d'un décideur administratif d'ordonner le remboursement des honoraires extrajudiciaires découlant du pourvoi en contrôle<sup>143</sup>. Il serait pour le moins étonnant que le juge Gaudet ait décidé de trancher cette question sans le mentionner explicitement.

[139] Certes, le juge Gaudet mentionne que la Cour suprême écarte « 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 accordé »<sup>144</sup>. Cet *obiter* ne justifie pas d'écarter l'interprétation raisonnable donnée par la Régie à l'alinéa 1 de l'article 36 de la *Loi sur la Régie* et ne considère pas la situation particulière du décideur dans cette affaire. En effet, la Régie est en mesure d'évaluer la demande de remboursement puisqu'elle participait aux audiences à titre de défenderesse par l'entremise de ses avocats.

---

<sup>142</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 741, paragr. 46.

<sup>143</sup> 2005 QCCA 199, paragr. 46.

<sup>144</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 741, paragr. 48. Le Tribunal comprend que la note 28 devrait référer au paragr. 42 (plutôt que 63) de l'arrêt *Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada (Commissaire des Douanes et du Revenu)*, [2007] 1 R.C.S. 38. Par ailleurs, le Tribunal retient de cet *obiter* de la Cour suprême qu'il est essentiel que le montant de la provision pour frais soit contrôlé par un décideur autonome, sans laisser carte blanche au plaideur qui la demande. Sur la possibilité qu'un décideur administratif puisse émettre des ordonnances concernant les frais encourus pour faire valoir des droits devant une autre instance, voir notamment : *Boudreault c. Syndicat des salariées et salariés de l'entrepôt Bertrand, distributeur en alimentation inc. Chicoutimi (CSN)*, 2011 QCCA 1495, paragr. 56-74.

[140] De plus, l'alinéa 1 de l'article 36 de la *Loi sur la Régie* prévoit que les dépenses peuvent être payées en tout ou en partie. La Régie peut donc les accorder partiellement. Par ailleurs, l'interprétation de la Régie est conforme à l'intention du législateur, l'ensemble de la législation ainsi que les précédents en la matière. En effet, ces dépenses, comme tout autre, devront ultimement être payées par les consommateurs. En conséquence, il est raisonnable que la Régie assure un juste équilibre entre la participation du public et les coûts remboursés. Cette interprétation s'inscrit dans l'esprit de la loi et l'intention du législateur.

[141] Quant au montant maximal attribué, personne n'a prétendu qu'il était déraisonnable. Le Tribunal ne le considère pas davantage.

**POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[142] **REJETTE** le pourvoi en contrôle judiciaire d'Hydro-Québec;

[143] **AVEC FRAIS.**

---

JUDITH HARVIE

Me Vincent Rochette  
Me Caroline Bélair  
Me Jean Bertrand  
NORTON ROSE FULBRIGHT CANADA S.E.N.C.R.L., S.R.L.  
Avocats pour la demanderesse Hydro-Québec

Me Karim Renno  
Me Geneviève Dickey  
RENNO VATHILAKIS INC.  
Avocats pour la défenderesse Régie de l'Énergie

Me Dominique DeMontigny Neuman  
Avocat du mis en cause Stratégie Énergétiques

Me Hadrien Gabriel Burlone  
Me Eugénie Veilleux  
FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE  
Avocats du mis en cause Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)

Dates d'audience : 24 et 25 mai 2023