

# D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

D-2005-215

R-3586-2005

29 novembre 2005

---

**PRÉSENTS :**

M<sup>e</sup> Robert Meunier, LL.L., MBA

M. Richard Carrier, B.Sc. (Écon.), M.Sc. (Écon.)

M<sup>e</sup> Louise Rozon, B. Sc. Soc., LL.L.

Régisseurs

---

**Groupe de recherche appliquée en macroécologie  
(GRAME)**

Demandeur

et

**Société en commandite Gaz Métro (SCGM)**

Intimée

---

**Décision**

*Demande de révision de la décision D-2005-154 quant au  
refus de la demande de frais du GRAME*

## 1. DEMANDE

Le 3 octobre 2005, le Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME), dépose une demande de révision de la décision D-2005-154 rendue le 1<sup>er</sup> septembre 2005 par la Régie de l'énergie (la Régie) dans le dossier R-3572-2005. La demande est déposée en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>1</sup> (la Loi).

Le 27 octobre 2005, le GRAME transmet son argumentation à la Régie. SCGM fait de même le 2 novembre 2005.

## 2. ARGUMENTATION DES PARTIES

### 2.1 GRAME

Dans son argumentation, le GRAME soumet que la décision D-2005-154 doit être révisée quant au refus de la demande de frais, car la Régie y a commis un vice de fond grave de nature à invalider la décision. Il affirme que la Régie n'a pas exercé de façon judiciaire sa discrétion en matière de frais en ce que :

- a) La Régie a exercé de façon déraisonnable sa discrétion en refusant tous les frais de tous les intervenants;
- b) Le GRAME a contribué de bonne foi au processus de consultation publique. Il a fourni un apport objectivement utile, relié aux enjeux du dossier, tel que déposé par SCGM, et fondé sur les compétences spécifiques de l'intervenant;
- c) Le but du processus de consultation publique est justement de s'assurer que les investissements proposés sont adéquatement analysés par des intervenants représentant l'intérêt public. Le fait que le résultat du processus d'analyse amène des intervenants à appuyer la proposition d'un distributeur ne doit en aucune façon être considéré de facto comme ayant ainsi été inutile. Un tel soupçon pourrait induire un biais inacceptable menaçant l'objectivité d'intervenants dont le mandat est de défendre, en toute liberté et objectivité, l'intérêt public;

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. R-6.01.

- d) Il n'y a eu aucune allusion, dans la décision sur les frais (D-2005-154), aux commentaires du distributeur dans sa lettre du 19 août 2005, lequel a souligné notamment que «SCGM convienne que le montant global des frais réclamés (par le GRAME) apparaît raisonnable », ce qui va à l'encontre du bref commentaire exprimé dans la décision D-2005-154, lequel qualifie que « la Régie estime que le montant réclamé est déraisonnable »;
- e) Le fait de ne reconnaître aucuns frais aux intervenants dans un dossier où deux intervenants ont émis des commentaires dans le cadre de leur participation, de bonne foi, au processus de consultation visant à évaluer le bien-fondé d'un investissement important d'un distributeur, pourrait saper complètement la confiance du public dans le processus de consultation de la Régie.

## 2.2 SCGM

Pour les fins du présent dossier, SCGM verse sa lettre de commentaires produite le 7 octobre 2005 dans le dossier R-3582-2005.

## 3. OPINION DE LA RÉGIE

Le GRAME demande la révision de la conclusion suivante de la décision D-2005-154 :

*« REJETTE la demande de frais du GRAME. »*

et s'attaque plus spécifiquement au passage suivant :

*« Dans le présent cas, la Régie juge que le GRAME n'a pas contribué à l'éclairer sur les enjeux soulevés par le dossier. De surcroît, la Régie estime que le montant réclamé est déraisonnable. »*

Pour qu'une demande de révision soit accueillie, la Régie doit déterminer si elle rencontre le critère de l'article 37 de la Loi, qui se lit comme suit :

*« 37. La Régie peut d'office ou sur demande réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue :  
1° lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;*

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

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

*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. »*

[nos soulignés]

Dans plusieurs décisions relatives à des demandes de révision, la Régie invoque l'arrêt clé en la matière rendu par la Cour d'appel dans *Épiciers Unis Métro-Richelieu Inc. c. Régie des Alcools, des Courses et des Jeux* pour conclure que le vice de fond, au sens de l'article 37 de la Loi, doit être sérieux et fondamental ainsi que de nature à invalider la décision.

*« The Act does not define the meaning of the term «vice de fond» used in Sec. 37. The English version of Sec. 37 uses the expression «substantive[...] defect». In context, I believe that the defect, to constitute a «vice de fond», must be more than merely «substantive». It must be serious and fundamental. This interpretation is supported by the requirement that the «vice de fond» must be «[...] de nature à invalider la décision». A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under Sec. 37. A simple error of fact or of law is not necessarily a «vice de fond». The defect, to justify review, must be sufficiently fundamental and serious to be of a nature to invalidate the decision »<sup>2</sup>.*

L'arrêt plus récent de la Cour d'appel dans *TAQ c. Godin* précise :

*« [43] The second panel may only intervene where it can identify a fatal error in the impugned earlier decision. By the very terms of the provision, the error must, on account of its significance, be "of a nature likely to invalidate the decision", within the meaning of section 154(3).*

---

<sup>2</sup> [1996] R.J.Q. 608, pages 613-614, repris par la Cour d'appel dans *Société d'assurance automobile du Québec c. Hamel*, 500-09-006417-984, 26 avril 2001, paragraphe 22; *Bourassa c. Commission des lésions professionnelles*, REJB 2003-46650 (C.A.); et dans l'arrêt *Godin* cité ci-après.

[44] *And I would ascribe to the verb "invalidate", in this context, the meaning given to its corresponding adjective by the Canadian Oxford Dictionary: 1. not officially acceptable or usable, esp. having no legal force. 2. not true or logical; not supported by reasoning (an invalid argument).*

[45] *In short, section 154(3) does not provide for an appeal to the second panel against findings of law or fact by the first. On the contrary, it permits the revocation or review by the Tribunal of its own earlier decision not because it took a different though sustainable view of the facts or the law, but because its conclusions rest on an unsustainable finding in either regard»<sup>3</sup>.*

[nos soulignés]

Il est établi que l'énumération de motifs de réexamen à l'article 37 de la Loi implique une interprétation limitative des cas d'ouverture au pourvoi<sup>4</sup>. La demande de révision ne peut être un appel déguisé. Les erreurs de droit ou de faits, pour constituer un vice de fond de nature à invalider la décision, doivent être sérieuses et fondamentales. L'erreur simple ne peut être retenue afin de respecter la volonté du législateur selon laquelle « *les décisions rendues par la Régie sont sans appel* »<sup>5</sup>.

L'article 36 de la Loi, en matière de frais de participation, accorde un pouvoir qui repose sur la discrétion reconnue à la Régie de juger de l'utilité de la participation des intervenants à ses délibérations.

« [19] *Il résulte de l'examen de la loi et du règlement que la Régie jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder le remboursement des frais et aussi pour en déterminer le quantum.*

[52] *Ainsi, malgré l'utilité de son travail pour la Régie de l'Énergie, la requérante ne pouvait pas compter sur un remboursement complet des frais qu'elle engageait. La mesure des frais remboursables n'est pas ce que la requérante estime justifié d'avoir fait mais ce que la Régie décide d'accorder. En accordant des frais en partie, la Régie n'a pas contredit la loi. De plus, par l'expression, «tout ou partie des frais», le Tribunal estime que ces mots comprennent le critère de raisonnable. En accordant les frais en partie, la Régie a exercé le rôle qui lui a été confié par l'article 36 de la loi et par l'article 29 du règlement. En ce sens, il ne devait y avoir aucune surprise pour la requérante. La position de la Régie lui a*

<sup>3</sup> *Tribunal Administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.).

<sup>4</sup> *Épiciers Unis Métro-Richelieu c. Régie des Alcools, des Courses et des Jeux*, [1996] R.J.Q. 608 et 612 (C.A.); *Société de l'assurance automobile du Québec c. Hamel et al.*, [2001] R.J.Q. 961, 963-964 (C.A.).

<sup>5</sup> Article 40 de la Loi; *Béland c. C.S.S.T.*, J.E. 94-388 (C.S.), page 16.

*été rappelée par les mises en garde nombreuses qui ont été faites par la Régie. La prétention de la requérante qu'elle était en droit de s'attendre au plein remboursement du moment que son intervention était considérée utile, n'est pas fondée »<sup>6</sup>.*

[nos soulignés]

La Régie a déjà établi le principe selon lequel la révision des décisions sur les frais doit se faire avec beaucoup de réserve<sup>7</sup>. De plus, l'article 36 de la Loi impose comme critère de remboursement de frais celui de l'utilité aux délibérations. C'est à la formation à qui est adressée la preuve de l'évaluer.

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

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

Compte tenu de la nature du pouvoir exercé par la Régie, le fardeau de preuve du demandeur se révèle particulièrement exigeant.

Le GRAME allègue différents arguments au soutien de sa demande de révision. La Régie les regroupe de la façon suivante :

- ? Le GRAME a contribué de bonne foi au processus de consultation publique et a fourni un apport objectivement utile aux travaux de la Régie. Le fait que le résultat du processus d'analyse amène un intervenant à appuyer la proposition d'un distributeur ne doit en aucune façon être considérée de facto comme ayant

---

<sup>6</sup> *Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) c. Québec (Régie de l'énergie)*, REJB 2000-19921 (C.S.).

<sup>7</sup> Décision D-2003-54, dossier R-3502-2002, 19 mars 2003.

<sup>8</sup> Décision D-2003-54, dossier R-3502-2002, 19 mars 2003, page 6 et Wade, H.W.R., *Administrative Law*, 4<sup>e</sup> éd., 1977, aux pages 336-337. Traduction tirée de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Slaight communications inc. c. Davidson* [1989] 1 R.C.S. 1038, 1076.

ainsi été inutile. Un tel soupçon pourrait induire un biais inacceptable menaçant l'objectivité d'intervenants dont le mandat est de défendre l'intérêt public;

- ? La Régie n'a pas tenu compte des commentaires de SCGM à l'effet que le montant global des frais réclamé par le GRAME apparaît raisonnable;
- ? La Régie a exercé de façon déraisonnable sa discrétion en refusant tous les frais de tous les intervenants ayant participé de bonne foi au processus de consultation publique. Cela pourrait saper complètement la confiance du public dans le processus de consultation de la Régie.

Concernant le premier argument, la présente formation est d'avis que la comparaison entre les observations soumises et les éléments retenus dans une décision n'est pas péremptoire quant à l'utilité de l'intervention. Ces observations peuvent être élémentaires ou faire l'objet des connaissances de la Régie. De cette comparaison ne peut découler la démonstration convaincante de l'utilité de la participation de l'intervenant.

De même, le fait que les conclusions de l'analyse déposée par l'intervenant soient en faveur de la proposition du distributeur ne présuppose pas que l'intervention est inutile. L'examen de la décision D-2005-154 ne permet pas de conclure que c'est le motif pour lequel les frais du GRAME ont été refusés. La Régie précise plutôt dans sa décision « *que le GRAME n'a pas contribué à l'éclairer sur les enjeux soulevés par le dossier* ». Le biais évoqué par le GRAME pouvant menacer l'objectivité des intervenants n'est pas retenu par la présente formation et ne peut constituer un vice de fond de nature à invalider la décision.

Concernant l'argument que la Régie n'a pas tenu compte des commentaires de SCGM sur la raisonnable des frais demandés par le GRAME, la Régie n'y voit pas là un vice de fond de nature à invalider la décision. En effet, seule la Régie est en mesure de déterminer si les représentations d'un intervenant ont été utiles à ses délibérations. Qu'un distributeur ne s'objecte pas aux frais demandés par un intervenant ne garantit pas l'octroi de frais à ce dernier. La Régie n'est pas liée par les commentaires soumis par un distributeur sur les demandes de frais des intervenants.

Quant au dernier argument à l'effet que le refus, par la Régie, de tous les frais de tous les intervenants dans un dossier pourrait saper la confiance du public face au processus de consultation publique, la présente formation le juge non pertinent. En effet, la Régie évalue l'utilité de chaque intervention. Il est alors possible que, dans un même dossier, plusieurs intervenants se voient refuser leur demande de frais. Cet argument ne peut donc constituer un vice de fond de nature à invalider la décision.

En conclusion, le demandeur n'a pu établir que le pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'utilité de sa participation aux délibérations de la première formation a été exercé de mauvaise foi, pour des considérations non pertinentes, par malversation, arbitrairement ou par caprice ou qu'il ait été, dans son ensemble, déraisonnable. Le demandeur n'a pas convaincu la Régie qu'elle devait intervenir pour changer l'appréciation de l'utilité de sa participation par la première formation.

Pour ces motifs,

**La Régie de l'énergie :**

**REJETTE** la demande en révision du GRAME.

Robert Meunier  
Régisseur

Richard Carrier  
Régisseur

Louise Rozon  
Régisseure

GRAME représenté par M. Jean-François Lefebvre;  
SCGM représentée par M<sup>e</sup> Jocelyn B. Allard.