

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2014-071

R-3874-2013

02 mai 2014

PRÉSENTS :

Louise Rozon

Laurent Pilotto

Bernard Houle

Régisseurs

Association des consommateurs industriels de gaz

Demanderesse en révision

et

Société en commandite Gaz Métro

Mise en cause

Décision finale

*Demande de révision de la décision D-2013-192 rendue
dans le dossier R-3837-2013 Phase 2*

I. INTRODUCTION

[1] Le 4 décembre 2013, dans le cadre de la phase 2 du dossier R-3837-2013 portant sur le plan d'approvisionnement de Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro ou le Distributeur), la Régie de l'énergie (la Régie) rend la décision D-2013-192 (la Décision).

[2] Le 20 décembre 2013, l'Association des consommateurs industriels de gaz (l'ACIG) dépose à la Régie, en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), une demande de révision de l'ordonnance contenue au paragraphe 40 de la Décision. L'ordonnance contestée porte sur une modification au texte des *Conditions de service et Tarifs* relativement au gaz d'appoint pour éviter une interruption (GAI).

[3] Cette ordonnance se lit comme suit :

« [40] Pour ces motifs, la Régie demande à Gaz Métro :

- de modifier, en temps opportun, le texte des *Conditions de service et Tarif* de façon à rendre obligatoire, pour tous les clients du service interruptible, l'utilisation du transport contracté par le Distributeur pour desservir le service de GAI;
- d'aviser les clients visés par cette modification;
- de mettre en place, pour le 1^{er} novembre 2014, l'ensemble des mesures requises afin d'assurer le bon fonctionnement du service de GAI du Distributeur pour tous les clients interruptibles, tout en assurant la priorisation des besoins des clients au service continu ».

[4] L'ACIG demande à la Régie de réviser et d'annuler cette ordonnance et de maintenir les dispositions actuelles des *Conditions de service et Tarif* à l'égard du GAI.

[5] Le 4 février 2014, la Régie convoque les parties à une audience, à ses bureaux, laquelle porte uniquement sur les motifs de révision invoqués par l'ACIG. L'audience a lieu, en présence des parties le 2 avril 2014. À l'issue de cette audience, la Régie entame son délibéré.

¹ RLRQ, c. R-6.01.

[6] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur la demande de révision de l'ACIG.

2. QUESTION EN LITIGE

[7] La présente demande de révision soulève la question suivante : l'ordonnance contenue au paragraphe 40 de la Décision, portant sur une modification au texte des *Conditions de service et Tarifs* relativement au GAI, doit-elle être révisée et annulée?

3. POSITION DES PARTIES

[8] L'ACIG fonde sa demande de révision sur les paragraphes 2° et 3° du premier alinéa de l'article 37 de la Loi. L'intervenante invoque essentiellement deux motifs au soutien de sa demande :

1. Elle n'a pas eu l'occasion d'être entendue sur la question de la modification du texte des *Conditions de service et Tarifs* relativement au GAI.
2. La Décision contient un vice de fond, parce que :
 - i. la première formation a omis de considérer l'application spécifique de la section 11.3.1 des *Conditions de service et Tarifs*;
 - ii. la première formation a conclu qu'il était nécessaire de modifier le texte des *Conditions de service et Tarifs* sans que la démonstration d'une véritable problématique ait été soumise et malgré la preuve de Gaz Métro selon laquelle il n'y avait pas lieu de modifier les conditions de service relativement au GAI;

- iii. la première formation a rendu une décision prématurée à ce sujet, étant donné que le service du GAI faisait partie des sujets dont Gaz Métro devait discuter avec sa clientèle aux fins de la proposition qu'elle devait présenter à la Régie à la suite de la décision D-2013-179 rendue le 6 novembre 2013².

[9] Gaz Métro indique à la Régie qu'elle ne s'oppose pas à la demande de révision de l'ACIG. Elle précise également qu'elle n'entend pas soumettre de commentaires et qu'elle s'en remet ainsi à la Régie³.

4. OPINION DE LA RÉGIE

[10] La Régie doit déterminer si la demande de l'ACIG rencontre l'un des cas d'ouverture à la révision prévus à l'article 37 de la Loi. Cet article prescrit trois cas y donnant ouverture :

« 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 ».

² Dossier R-3837-2013 Phase 2.

³ Pièce C-GM-0001.

[11] À l'égard du droit d'être entendu, les faits allégués par l'ACIG au soutien de sa demande, soit des manquements provenant de la première formation, s'inscrivent dans le cadre de l'examen d'un vice de procédure en vertu du paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 37 de la Loi. Ainsi, bien que l'ACIG invoque les paragraphes 2° et 3° au soutien de sa demande, la Régie est d'avis que seul le troisième cas d'ouverture à la révision est pertinent à l'analyse de la présente demande.

[12] La Régie examine donc la demande de révision de l'ACIG dans cette optique et détermine si l'ordonnance contestée de la Décision est entachée d'un vice de procédure ou d'un vice de fond de nature à l'invalidier.

Vice de procédure

[13] Le contexte ayant conduit la première formation à rendre l'ordonnance contenue au paragraphe 40 de la Décision est décrit aux paragraphes 31 à 36 de celle-ci, et les motifs à son soutien sont exposés aux paragraphes 37 à 39.

[14] Il ressort de ces paragraphes que la première formation a constaté la situation critique à laquelle Gaz Métro a dû faire face en matière d'approvisionnement lors de la pointe survenue le 23 janvier 2013 et qu'elle a voulu éviter qu'une telle situation se reproduise.

[15] L'examen du dossier R-3837-2013 Phase 2 montre que la première formation a interrogé Gaz Métro quant aux mesures à envisager à cet égard, par le biais de deux demandes de renseignements (DDR) auxquelles Gaz Métro a répondu les 19 septembre et 25 octobre 2013⁴.

[16] La Régie note que, malgré les interrogations de la première formation par le biais de sa DDR n° 2 envoyée le 5 septembre 2013 à Gaz Métro et portant sur la modification envisagée du texte des *Conditions de service et Tarifs* à l'égard du GAI⁵, l'ACIG n'a fait aucune représentation à ce sujet dans son mémoire déposé à la Régie le 9 octobre 2013.

⁴ Dossier R-3837-2013 Phase 2, pièce B-0079, réponses 6.1 et 6.2 et pièce B-0226, réponses 4.1 et 4.2.

⁵ Dossier R-3837-2013 Phase 2, pièce A-0012, questions 6.1 et 6.2.

[17] La Régie constate également que Gaz Métro a été interrogée au sujet d'une telle modification lors de l'audience du 8 novembre 2013. L'hypothèse d'une modification du texte des *Conditions de service et Tarifs* relative au GAI, avec prise d'effet le 1^{er} novembre 2014, a alors été évoquée spécifiquement⁶.

[18] Ces éléments peuvent donner à penser que la possibilité d'une ordonnance de modification en ce sens a été clairement divulguée aux participants et que ces derniers étaient ainsi adéquatement informés du fait que, s'ils avaient des représentations à faire à la Régie à ce sujet, c'est dans le cadre de la phase 2 du dossier, alors en traitement, qu'ils devaient les faire.

[19] Pour les motifs exposés ci-après, la formation en révision est d'avis que les participants pouvaient légitimement penser qu'une telle ordonnance ne serait pas rendue dans le cadre de la phase 2 du dossier à l'étude.

[20] Après les réponses aux DDR précitées et la tenue d'une audience le 21 octobre 2013 traitant de la méthodologie de prévision de la demande de la journée de pointe attribuable à la clientèle des tarifs D₃ et D₄, la première formation a rendu la décision D-2013-179 le 6 novembre 2013. Elle y a notamment ordonné à Gaz Métro de déposer, dans un délai de six mois, un projet de nouvelle classe de service interruptible lié à des événements exceptionnels visant les clients au tarif D₄ ainsi qu'une étude de faisabilité pour un accroissement de la capacité de vaporisation à l'usine LSR. La première formation précisait que ces modifications pourraient être adoptées pour application à compter du 1^{er} novembre 2014 ou du 1^{er} novembre 2015, au plus tard⁷.

[21] Ces mesures s'inscrivaient dans le contexte de la problématique liée à l'approvisionnement requis lors de la journée de pointe annuelle qui est exposée aux paragraphes 30 à 48 de la décision D-2013-179. La modification du texte des *Conditions de service et Tarifs* relative au GAI y est également évoquée comme une des solutions possibles⁸, mais sans qu'il soit fait explicitement mention d'une application pour le 1^{er} novembre 2014.

⁶ Dossier R-3837-2013 Phase 2, pièce A-0059, p. 39 à 43.

⁷ Décision D-2013-179, par. 50 et 51.

⁸ *Ibid.*, par. 38 et 47.

[22] Toujours dans cette même décision D-2013-179, la première formation précisait qu'elle était « *d'avis que ces solutions pourraient [...] être implantées d'ici novembre 2016* »⁹. De plus, elle indiquait, relativement au plan d'approvisionnement pour l'année 2015, que « *[...] la Régie, à la lumière des études demandées dans la présente décision, statuera dans le prochain plan d'approvisionnement sur les solutions alternatives que Gaz Métro devra implanter [...]* »¹⁰.

[23] Dans cette décision, la première formation ne faisait pas de distinction entre les solutions alternatives, dont faisait partie celle relative au GAI. Elle ne faisait aucune mention non plus du fait que, malgré les propos tenus aux paragraphes 48 et 53, elle pourrait envisager d'ordonner, à l'issue de l'audience de la phase 2, la mise en vigueur au 1^{er} novembre 2014 d'une modification du texte des *Conditions de service et Tarifs* relative au GAI. Ainsi, la présente formation estime que les participants, à la lecture de cette décision rendue le 6 novembre 2013, pouvaient légitimement croire que la pertinence de cette solution alternative relative au GAI serait examinée lors de l'étude du plan d'approvisionnement pour l'année 2015.

[24] Par ailleurs, il est vrai que l'interrogatoire du procureur de la Régie sur le sujet du GAI, lors de l'audience du 8 novembre 2013, comportait une question spécifique qui laissait entrevoir la possibilité d'une ordonnance visant la mise en place de la modification envisagée au texte des *Conditions de service et Tarifs* dès le 1^{er} novembre 2014. Toutefois, la réponse d'un témoin de Gaz Métro¹¹ confirme que le Distributeur avait la même compréhension que l'ACIG quant à l'objet et à la portée des paragraphes précités de la décision D-2013-179.

[25] Dans ce contexte, compte tenu des propos du témoin de Gaz Métro lors de cet interrogatoire, la première formation aurait dû s'assurer que les participants comprenaient bien qu'il était possible qu'elle ordonne la mise en place d'une mesure relative au GAI applicable à compter du 1^{er} novembre 2014.

[26] La formation en révision est d'avis que la première formation a commis une erreur de procédure en ne dissipant pas tout malentendu relatif, d'une part, aux propos qu'elle tenait dans sa décision D-2013-179 et aux études demandées dans un délai de six mois et, d'autre part, à l'ordonnance qu'elle envisageait de rendre à l'égard du GAI.

⁹ *Ibid.*, par. 48.

¹⁰ *Ibid.*, par. 53.

¹¹ Dossier R-3837-2013 Phase 2, pièce A-0059, p. 39 à 43.

[27] Cependant, la formation en révision juge que cette erreur n'est pas de nature à invalider la Décision, puisqu'une autre étape doit être franchie avant que le texte des *Conditions de service et Tarifs* soit modifié et entre en vigueur. En effet, en vertu de l'ordonnance contestée, Gaz Métro doit soumettre, en temps opportun, un nouveau texte à la Régie pour approbation finale. Lorsque cette proposition de modification de texte sera déposée par Gaz Métro, l'ACIG ainsi que tous les participants qui le désirent auront l'occasion de faire valoir leurs points de vue.

Vice de fond

[28] À l'égard d'un vice de fond de nature à invalider une décision, la jurisprudence¹² nous enseigne que :

- une deuxième formation ne peut réviser la décision d'une première formation uniquement parce qu'elle aurait une opinion différente sur l'application d'une disposition de la loi ou sur l'appréciation des faits. La demande en révision ne doit pas être un appel déguisé;
- la deuxième formation ne peut intervenir en révision que si la décision contestée est entachée d'erreurs fatales de nature à l'invalider;
- pour qu'il y ait vice de fond, la première formation doit avoir tiré des conclusions en droit ou en faits qui soient insoutenables, qui ne puissent être défendues.

[29] L'ACIG allègue que la Décision est entachée d'un vice de fond de nature à l'invalider puisque la première formation a omis de considérer l'application de l'article 11.3.1 des *Conditions de service et Tarifs*.

¹² *Épiciers Unis Métro-Richelieu inc. c. Québec (Régie des alcools, des courses et des jeux)*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.), p. 613 et 614 et *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.).

[30] Selon la formation en révision, on ne peut conclure que la première formation a commis un vice de fond de nature à invalider la Décision du simple fait qu'elle n'ait pas traité spécifiquement de l'article 11.3.1 du texte des *Conditions de service et Tarifs* et qu'elle ait fait un commentaire d'ordre général, au paragraphe 38 de la Décision, relativement à l'obligation des clients du service interruptible d'utiliser le service de transport de Gaz Métro. Un tel argument ne tient pas compte du libellé des questions 4.1 et 4.2 de la DDR de la Régie du 16 octobre 2013 à Gaz Métro, qui démontre que la Régie a fait les distinctions nécessaires¹³.

[31] Quant aux deux autres motifs invoqués par l'ACIG comme constituant un vice de fond (résumés aux sous-paragraphes ii) et iii) du paragraphe 8 de la présente décision), ils sont davantage le résultat de l'erreur de procédure précitée.

[32] D'une part, l'argument de prématurité (sous-paragraphe iii) est lié à la portée imprécise de la décision D-2013-179, comme exposé précédemment.

[33] D'autre part, l'argument relatif à l'absence de preuve suffisante (sous-paragraphe ii) peut être rattaché au fait que les participants n'ont pas compris qu'ils devaient traiter du GAI dans le cadre de l'audience de la phase 2, malgré les termes de la décision D-2013-179, et n'ont donc pas présenté une preuve et une argumentation complètes à cet égard. Pour sa part, l'argument soutenant que la preuve de Gaz Métro n'a pas été retenue peut, lui aussi, être lié à cette incompréhension des participants, dans la mesure où des représentations plus spécifiques auraient pu être formulées par ces derniers, s'ils avaient compris qu'une décision à ce sujet était imminente. Cependant, comme mentionné précédemment, la formation en révision est d'avis que cette erreur de procédure n'est pas de nature à invalider la Décision.

[34] **Pour l'ensemble de ces motifs,**

¹³ Dossier R-3837-2013 Phase 2, pièce A-0033.

la Régie de l'énergie :

REJETTE la demande de révision de l'ACIG.

Louise Rozon
Régisseur

Laurent Pilotto
Régisseur

Bernard Houle
Régisseur

Représentants :

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) représentée par M^e Guy Sarault;

Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro) représentée par M^e Marie Lemay Lachance.