

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

MUNICIPALITÉ DE SAINT-ADOLPHE-
D'HOWARD

No R-3985-2016

Demanderesse en révocation

et

HYDRO-QUÉBEC

Intimée

**Demande en révocation de la décision D-2016-130 portant sur la Demande
d'autorisation d'Hydro-Québec relative à la construction de
la ligne à 120 kV du Grand-Brûlé—dérivation Saint-Sauveur**

**PLAN D'ARGUMENTATION DE LA
MUNICIPALITÉ DE SAINT-ADOLPHE-D'HOWARD**

Version corrigée (coquilles et no. d'onglets)

Le 27 octobre 2016

1. INTRODUCTION

1. Dans le dossier R-3960-2016, Hydro-Québec, dans ses activités de transport d'électricité, a demandé à la Régie de l'énergie (« la Régie ») l'autorisation de son projet de ligne de transport d'électricité 120 kV (sur des infrastructures de ligne de 315kV) au coût d'environ 100 M\$ et d'une longueur d'environ 40 km dans le paysage du Québec.
2. Comme proposé par Hydro-Québec, le projet comporterait d'importants effets négatifs et irréversibles sur le paysage, l'environnement, le développement économique durable la vocation récréotouristique et le milieu de vie de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard (« Saint-Adolphe »). Directement affectée par le projet, c'est pourquoi Saint-Adolphe se porte demanderesse en révocation.
3. Par sa demande (B-0002) logée en vertu de l'article 37 al. 1 (3^o) de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (« LRÉ »), Saint-Adolphe demande à la Régie de décider de l'ouverture du recours et de révoquer sa décision D-2016-130 du 31 août 2016 dans le dossier R-3960-2016, portant sur la demande d'autorisation de l'intimée Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité relative à la construction de la ligne à 120 kV du Grand-Brûlé—dérivation Saint-Sauveur selon la solution 1.
4. Saint-Adolphe fait valoir que la décision D-2016-130 (B-0003) est entachée de vices de fond et de procédure de nature à l'invalider aux fins de l'article 37 al. 1 (3^o) LRÉ.
5. La première formation a commis une erreur de droit et de compétence de nature à invalider la décision D-2016-130 en omettant, aux fins de l'exercice de son pouvoir prévu à l'article 73 LRÉ, de donner effet à l'article 5 LRÉ et à l'obligation de favoriser « la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable » imposée à la Régie par l'Assemblée nationale comme condition à l'autorisation des infrastructures de transport d'électricité dans le paysage du Québec.
6. De même, en omettant de respecter l'équité procédurale et notamment le traitement égal de la preuve et la motivation adéquate des décisions exigée par la loi et la jurisprudence applicables, la première formation a commis des erreurs de fond et de procédure de nature à invalider la décision D-2016-130.
7. Saint-Adolphe fait valoir que le respect par la Régie des exigences de l'équité et l'exercice de ses pouvoirs d'autorisation en vertu des articles 31 al. 1 (5^o) et 73 LRÉ dans une réelle perspective de développement durable à la lumière de l'article 5

LRÉ aurait changé le résultat des délibérations de la première formation et aurait mené au refus de l'autorisation du projet d'Hydro-Québec tel que soumis dans le cadre du dossier R-3960-2016.

8. La nouvelle formation doit maintenant décider de l'ouverture du recours en révision et rendre la décision qui aurait dû être rendue suivant le droit applicable et la procédure requise.

2. CONTEXTE

9. L'importante preuve documentaire, testimoniale et d'expert administrée par Saint-Adolphe portait sur les aspects technico-économiques, de développement durable, paysagers, environnementaux et sociaux du projet d'Hydro-Québec.

- C-MSAH-0006; Résolution de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard pour demander l'utilisation des emprises existantes;
- C-MSAH-0035; Rapport d'expertise de M. Paul Paquin;
- C-MSAH-0037; Rapport d'expertise de Mme Élane Genest : Études environnementales et paysagères comparatives;
- C-MSAH-0049; Référence 1 de Mme Élane Genest - Études environnementales et paysagères comparatives – Annexe 2
- C-MSAH-0050; Référence 2 de Mme Élane Genest – Méthode d'étude du paysage (Document synthèse)
- C-MSAH-0051; Référence 4 de Mme Élane Genest – Équipement et services de partage et WSP, Ligne à 120 KV du Grand-Brûlé-dérivation-Saint-Sauveur : Évaluation environnementale - Document de travail (2013) (extraits);
- C-MSAH-0052; Référence 5 de Mme Élane Genest - Équipement et services de partage et WSP, Ligne à 120 KV du Grand-Brûlé-dérivation-Saint-Sauveur : Étude paysage (janvier 2016);
- C-MSAH-0053; Référence 6 de Mme Élane Genest - Carte en pochette : Paysage, Annexe B à Ligne à 120 KV du Grand-Brûlé-dérivation-Saint-Sauveur : Étude paysage, Version finale : janvier 2016;
- C-MSAH-0054; Référence 7 de Mme Élane Genest - Carte B : Paysage, Version préliminaire : 2013;
- C-MSAH-0055; Référence 3 de Mme Élane Genest - Méthode d'évaluation environnementale - Lignes et Postes Méthode spécialisée – Milieu urbain (1996);

- C-MSAH-0056; Référence 8 de Mme Élane Genest - Carte B : Paysage, Version préliminaire février 2015;
- C-MSAH-0057; Rapport d'ÉCOgestion Solutions d'analyse écologique-économique du projet de ligne haute tension du Grand-Brûlé – Sérivation Saint-Sauveur dans la municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard – Version corrigée;
- C-MSAH-0060; Extrait de procès-verbal de la MRC des Pays-d'en-Haut : CM 69-03-16 – Avis de non-conformité aux dispositions du schéma d'aménagement et de développement de la MRC des Pays-d'en-Haut;
- C-MSAH-0066; Charte des paysages naturels et bâtis des Laurentides – Version corrigée;
- C-MSAH-0067; Photos (14) de paysage de Saint-Adolphe-d'Howard où passerait la solution 1 d'Hydro-Québec – Version corrigée;
- C-MSAH-0085; Présentation PowerPoint des études environnementales et paysagères comparatives des solutions 1 et 3 d'Hydro-Québec par Genest Experts Conseils;
- C-MSAH-0086; Présentation PowerPoint de l'expertise de M. Paul Paquin;
- C-MSAH-0087; Rapport de Mme Élane Genest préparé pour la municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard – Étude paysagère, propositions d'optimisation et étude comparative des impacts – Projet de ligne Grand-Brûlé – Dérivation Saint-Sauveur (23 juillet 2015);
- A-0028; N.S., vol. 2, Témoignage du préfet adjoint M. André Genest, p. 149-161;
- A-0028; N.S., vol. 2, Témoignage de l'expert M. Paul Paquin, p. 164-192;
- A-0028; N.S., vol. 2, Témoignage de l'experte Mme Élane Genest, p. 196-225;
- A-0028; N.S., vol. 2, Témoignage de Mme Fabienne Mathieu, d'ÉCOgestion Solutions, p. 227-247;
- A-0028; N.S., vol. 2, Témoignage de la mairesse de Saint-Adolphe-d'Howard, Mme Lisette Lapointe, p. 247-259;
- A-0030; N.S., vol. 3, Contre-interrogatoire de la MRC des Laurentides du panel de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut, p. 10-79;
- A-0030; N.S., vol. 3, Contre-interrogatoire de SÉ-AQLPA du panel de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut, p. 79-90;
- A-0030; N.S., vol. 3, Contre-interrogatoire d'Hydro-Québec du panel de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut, p. 90-99;
- A-0030; N.S., vol. 3, Interrogatoire de la Régie du panel de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut, p. 99-102;

- A-0030; N.S., vol. 3, Réinterrogatoire du panel de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut, p. 102-116.
10. De l'intervention de Saint-Adolphe dans le dossier R-3960-2016 jusqu'à l'audience, Hydro-Québec a tenté à plusieurs reprises de restreindre la portée de cette intervention, que ce soit à l'occasion de ses commentaires sur les demandes d'intervention (B-0017), de ses réponses à la demande de renseignements no. 1 de Saint-Adolphe (B-0046), de ses commentaires aux contestations des réponses aux demandes de renseignements (B-0049), de sa contestation à la reconnaissance de statut d'expert pour Paul Paquin et Éline Genest (B-0055), de sa demande de radiation des rapports de Mme Éline Genest et d'ÉCOgestion et d'interdiction de témoignages en lien avec ces rapports (B-0065 et B-0067).
11. Le leitmotiv d'Hydro-Québec était la non-pertinence et le débordement du cadre réglementaire de l'autorisation des lignes de transport des preuves portant sur des enjeux environnementaux, paysagers, sociaux, éco-économiques et récréotouristiques.
12. En dépit des contestations d'Hydro-Québec, Saint-Adolphe a maintenu que la preuve qu'il propose entre dans la considération de la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable.
13. En accord avec le point de vue qu'elle défendait, la preuve d'Hydro-Québec sur ces enjeux était limitée à des affirmations presque sans plus.
- B-0052; HQT-1, Document 1 révisé - Demande relative à la construction de la ligne à 120 kV du Grand-Brûlé – dérivation Saint-Sauveur, p. 10 et 14;
 - B-0078; HQT-6, Document 1 - Présentation PowerPoint sur la demande relative à la construction de la ligne à 120 kV du Grand-Brûlé – Dérivation Saint-Sauveur Présentation PowerPoint d'Hydro-Québec, p. 8 et 23;
 - B-0053; HQT-2, Document 1.1 révisé - Réponse d'Hydro-Québec à la demande de renseignements no. 2 de la Régie de l'énergie, R1.1 et R1.2;
 - B-0064; HQT-2, Document 2 révisé - Réponses d'Hydro-Québec à la demande de renseignements no. 1 de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut, R1.1, R1.2, R1.3 et R1.5.
 - A-0026; N.S., vol. 1, Panel d'Hydro-Québec, p. 60, 68;
 - A-0026; N.S., vol. 1, Contre-interrogatoire de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Laurentides du panel d'Hydro-Québec, p. 107-111, p. 120-123.

14. Plus tard, dans son argumentation sur la preuve, Saint-Adolphe soutient qu'Hydro-Québec n'a pas justifié l'autorisation de la solution 1 et que l'ensemble de la preuve soumise à la formation commande le refus de l'autorisation de la solution 1 et appelle la recherche de solutions optimisées, incluant la solution 3 (C-MSAH-0090). Cela permettrait leur comparaison valable sur des bases communes.
15. Par la suite, dans son argumentation en droit, Saint-Adolphe vient essentiellement dresser les contours du dossier et indique la nécessité de l'étude technico-économique du projet dans une réelle perspective de développement durable (C-MSAH-0092).
16. Le 31 août 2016, la Régie rend sa décision finale dans le dossier R-3960-2016, soit la décision D-2016-130.
17. Le 30 septembre 2016, Saint-Adolphe a produit sa demande en révocation (B-0001) appuyée par la déclaration sous serment de Mme la mairesse Lisette Lapointe (B-0003).
18. Le 5 octobre 2016, la Régie rend sa décision procédurale D-2016-151 par laquelle notamment elle reconnaît d'office et sur comparution les intervenants reconnus dans le dossier R-3960-2016, fixe la date de l'audience et le dépôt des plans d'argumentation et autorités.
19. Le 11 octobre 2016, SÉ-AQLPA indique son intention de participer au dossier en révocation (C-SÉ-AQLPA-0001), le RNCREQ dépose une demande d'intervention (C-RNCREQ-0001) et le ROÉÉ signale son intention de faire une demande d'intervention (C-ROÉÉ-0001) pour ensuite y renoncer le 14 octobre 2016 (C-ROÉÉ-0002).
20. Après des commentaires de part et d'autre sur la demande d'intervention du RNCREQ, le 19 octobre la Régie rend sa décision procédurale D-2016-157.
21. Par cette décision, la Régie rejette la demande d'intervention du RNCREQ, indiquant par ailleurs que ce regroupement et le ROÉÉ n'ont pas le droit de produire des observations.

3. OUVERTURE DU RECOURS EN RÉVOCATION

3.1 LES CRITÈRES POUR L'OUVERTURE DU RECOURS SONT SATISFAITS

22. Le pouvoir de révocation de la Régie de l'énergie de ses décisions est prévu à l'article 37 LRÉ :

« 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. [Nous soulignons] »

- *Loi sur la Régie de l'énergie*, LRQ, c. R-6.01, art. 37.

23. Saint-Adolphe demande la révocation de la décision D-2016-130 pour le motif prévu à l'article 37, al. 1 (3°) LRÉ. Dans un tel cas, l'Assemblée nationale autorise et confère à une nouvelle formation la responsabilité d'entendre et décider de la demande.

24. Les principes devant guider la Régie de l'énergie dans l'analyse de l'ouverture d'un recours en révocation ont été résumés ainsi dans la décision D-2005-132 :

« En résumé :

- L'article 37 (3) de la Loi — l'équivalent de l'article 154 (3) de la Loi sur la justice administrative — ne permet pas à une deuxième formation de la Régie de réviser la décision d'une première formation uniquement parce que la deuxième formation aurait une opinion différente sur l'application d'une disposition de la Loi ou sur l'appréciation des faits;
- La deuxième formation, en révision, ne peut que corriger les erreurs fatales qui invalident la décision de la première formation;

- Il faut que la première formation ait tiré des conclusions en droit ou en fait qui soient insoutenables, qui ne puissent être défendues;
- Selon la Cour d'appel du Québec, la notion de vice de fond de nature à invalider la décision doit être interprétée assez largement pour permettre la révocation d'une décision qui serait ultra vires ou qui ne pourrait contextuellement ou littéralement se justifier; il peut s'agir, non limitativement, d'une absence de motivation, d'une erreur manifeste dans l'interprétation des faits lorsque cette erreur joue un rôle déterminant, de la mise à l'écart d'une règle de droit ou encore de l'omission de se prononcer sur un élément de preuve important ou sur une question de droit pertinente. [Nous soulignons.] »
- D-2005-132, R-3567-2005, pp. 18, 19 (**Onglet 1**).
- Voir également : D-2014-019, R-3860-2013, par. 53-57 (**Onglet 2**).

25. Ces principes proviennent de décisions bien connues en cette matière.

- *Épiciers unis Métro-Richelieu c. Régie des alcools, des loteries et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.), p 11.
- *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.), par. 37, 45-51, 74.
- *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, 2005 QCCA 775, par. 51.

26. L'approche d'un tribunal face à une demande administrative de révocation n'est pas la même que dans un recours en révision judiciaire. Dans le premier cas, la formation en révocation se doit d'avoir une approche plus libérale. La révocation est explicitement prévue par le Législateur à même la loi habilitante et la question d'absence d'expertise des juges de la Cour supérieure ne se pose pas.

- Patrice Garant, *Droit administratif*, 6e éd., Yvon Blais : Cowansville, 2010, p. 512-513 (**Onglet 3**) :

« À notre avis, puisqu'il s'agit d'une juridiction statuaire, la seule loi doit nous servir de guide. Or, le tribunal en [révocation] doit se demander, premièrement, s'il est en présence d'un vice de procédure, c'est-à-dire d'une irrégularité procédurale, ou d'un vice de fond, c'est-à-dire d'une erreur de droit ou de fait ou mixte. Deuxièmement, il doit se demander si ces vices sont d'une gravité telle qu'ils atteignent la validité même de la décision. La loi ne parle pas de vices manifestes ou déraisonnables ou de vice de compétence. On devrait éviter d'importer devant le tribunal administratif des concepts provenant de la surveillance judiciaire exercée par des cours supérieures en vertu de la Constitution, concepts inspirés des principes de retenue judiciaire et de séparation des pouvoirs. [Nous soulignons.] »

3.2 MOTIFS DE L'OUVERTURE DU RECOURS EN RÉVOCATION

3.2.1 Le manquement de la première formation aux obligations d'équité dans le traitement de la preuve et de motivation de la décision D-2016-130

27. En omettant de respecter l'équité procédurale et notamment le traitement égal de la preuve et la motivation adéquate des décisions, la première formation a commis des erreurs de fond et de procédure de nature à invalider la décision D-2016-130.

28. Le devoir de motivation des décisions de la Régie est exprès. L'article 18 LRÉ dispose :

« 18. Une décision de la Régie doit être rendue avec diligence et être motivée [...] »

29. Il en résulte que la première formation était tenue à un devoir exigeant de motivation, bien au-delà du minimum requis en vertu du droit administratif en l'absence de disposition statutaire.

30. De même, dans la mesure où les pouvoirs de la Régie de l'énergie en vertu des articles 5 et 73 LRÉ sont de nature juridictionnelle, l'examen du caractère suffisant des motifs sera effectué sévèrement, compte tenu le formalisme du processus décisionnel.

- D-2010-061, R-3721-2010, par. 65 (**Onglet 4**).

31. Le devoir de motivation de la première formation allait au-delà du renvoi sommaire à certains éléments de la preuve et de l'argumentation produite par Saint-Adolphe, tel que l'a fait la première formation aux paragraphes 68 et suivants de la décision D-2016-130.

- David J. Mullan, *Administrative Law*, 3rd ed, 1996, p. 286 (**Onglet 5**) :

“An obligation to provide reasons is not satisfied simply by (...) reciting the submissions and evidence of the parties followed by a conclusion. The reasons must be proper, adequate and intelligible, 'and must enable the losing party to assess whether there are grounds for appeal', where that right exists, or judicial review.”

32. Ainsi, dans la célèbre affaire *Northwestern Utilities Ltd.*, la Cour suprême explique la raison d'être de l'obligation de motivation et les conséquences de motifs inadéquats :

- *Northwestern Utilities Ltd. c. Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684, à la p. 706 (**Onglet 6**) :

« Cette obligation est salutaire : elle réduit considérablement les risques de décisions arbitraires, raffermi la confiance du public dans le jugement et l'équité des tribunaux administratifs et permet aux parties aux procédures d'évaluer la possibilité d'un appel et, le cas échéant, au tribunal siégeant en révision ou en appel d'accorder une audition complète, qui serait peut-être inaccessible si les motifs de la décision n'étaient pas révélés. Toutefois, cela ne signifie pas que la décision d'un tribunal administratif est susceptible de révision pour l'unique raison qu'elle n'est pas motivée, en l'absence d'obligation légale ou réglementaire en ce sens. [...] »

33. Dans le même ordre d'idée :

- *Habitations Supérieures Inc. c. L'Écuyer*, [1997] J.Q. no. 2387 (C.S.), par. 28 (**Onglet 7**) :

« Bien que le juge n'ait pas dans ses motifs à répondre à tous les arguments soulevés par les parties, il doit cependant trancher les éléments déterminants du dossier. Cela permet aux parties, d'abord de comprendre et de réaliser que le jugement ne relève pas du pur arbitraire et cela procure aux parties l'occasion de mettre en branle des moyens de se pourvoir à l'encontre d'un tel jugement, le cas échéant. »

34. La Régie a interprété le devoir général de l'article 18 LRÉ dans différents contextes utiles au présent dossier. Dans le cas de la décision D-2015-088, il y avait un dépassement dans les charges d'exploitation de la part de Gaz Métro. La première formation avait offert des motifs au soutien de sa décision de refuser le montant de 2,5 M\$ au titre de charges d'exploitation, mais ces motifs n'étaient pas basés sur la norme de prudence. En révision, la deuxième formation avait donc jugé que la première formation avait commis un vice de fond de nature à invalider la décision.

- D-2015-088, R-3911-2014; R-3912-2014, par. 116 (**Onglet 8**).

35. Les motifs jugés inadéquats dans la décision D-2015-088 étaient contenus dans la décision D-2014-165. En ce sens, les paragraphes 23 à 28 de la décision D-2014-

165 méritent une attention particulière afin de pouvoir les comparer avec les motifs développés dans le cadre de la décision D-2016-130 pour ne pas analyser la preuve soumise par Saint-Adolphe dans le dossier R-3960-2016.

- D-2014-165, R-3871-2013, par. 23-28 (**Onglet 9**).
- D-2016-130, R-3960-2016, par. 29-31 (B-0005).

36. Ce devoir de motivation implique également l'obligation par les décideurs de la Régie de préciser les motifs incitant à écarter la preuve jugée par ailleurs pertinente en matière de développement durable des intervenants. Cet exercice n'a pas été effectué en l'espèce.

37. La qualification des éléments déterminants du dossier R-3960-2016 sur lesquels la première formation devait fournir des motifs suffisants s'effectue en fonction de l'interprétation et de l'application requises de la discrétion et de la compétence de la Régie à l'article 73 LRÉ, des obligations de la Régie à l'article 5 LRÉ, des questions dont la première formation était saisie et de la preuve administrée.

38. La décision D-2016-130 ne permet pas à la demanderesse en révocation Saint-Adolphe, à la population de cette municipalité et au public en général de connaître notamment les conclusions de fait que la première formation a tirées et l'évaluation que celle-ci a effectuée de l'importante preuve de développement durable administrée par Saint-Adolphe.

39. En particulier, la première formation a permis l'administration de la preuve de la consultante ÉCOgestion Solutions (Mme Fabienne Mathieu) et de l'experte Mme Élane Genest, ayant reconnu à cette dernière le titre d'experte « en localisation, intégration et optimisation des équipements de lignes et de postes électriques pour le présent dossier ».

- A-0026; N.S., vol. 1, pp. 27-29.
- A-0028; N.S., vol. 2, p. 139.

40. Toutefois, la décision D-2016-130 ne fournit aucune motivation valide qui permet de déceler les motifs pour lesquels la première formation a préféré la preuve laconique et de témoins ordinaires d'Hydro-Québec quant au statut de tracé de moindre impact du tracé de la solution 1 au témoignage contraire et appuyé par l'experte Mme Genest à ce chapitre.

41. De même, la décision D-2016-130 ne permet pas de comprendre pourquoi la preuve de Mme Mathieu, ainsi que celle de Mme la mairesse Lapointe et du préfet adjoint André Genest n'ont pas été retenues.
42. En d'autres termes, dans la foulée de son traitement de la preuve sur les aspects techniques et économiques du dossier, les motifs de la première formation ne fournissent pas d'indications de la prise en compte des considérations environnementales et sociales requise en vertu des articles 5 et 73 LRÉ.
43. Ainsi, la première formation, en omettant de motiver sa décision de manière valable, a rendu une décision entachée d'un vice de fond et de procédure de nature à l'invalidier.

3.2.2 L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'article 73 LRÉ en conformité avec la responsabilité de la Régie à l'article 5 LRÉ

L'interprétation inadéquate de l'article 5 LRÉ de la première formation dans le contexte d'une demande d'autorisation sous 73 LRÉ

44. Aux fins de rappel, voici les principaux articles de la *Loi sur la Régie de l'énergie* applicables en l'espèce :

« 5 LRÉ. 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 une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

[...]

73 LRÉ. Le transporteur d'électricité, le distributeur d'électricité et les distributeurs de gaz naturel doivent obtenir l'autorisation de la Régie, aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement, pour:

1° acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution;

[...]

Dans l'examen d'une demande d'autorisation, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui

indiquer le gouvernement par décret et, dans le cas d'une demande visée au paragraphe 1°, tient compte le cas échéant:

1° des prévisions de vente du distributeur d'électricité ou des distributeurs de gaz naturel et de leur obligation de distribuer;

2° des engagements contractuels des consommateurs du service de transport d'électricité et, le cas échéant, de leurs contributions financières à l'acquisition ou à la construction d'actifs de transport et de la faisabilité économique de ce projet.

L'obtention d'une autorisation en application du présent article ne dispense pas de demander une autorisation par ailleurs exigée en vertu d'une loi. »

45. Voici également les dispositions applicables du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie* en l'espèce :

« Une autorisation de la Régie de l'énergie est requise pour :

1° acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution ainsi que pour étendre, modifier ou changer l'utilisation du réseau de transport ou de distribution dans le cadre d'un projet de:

a) transport d'électricité d'un coût de 25 000 000 \$ et plus;

[...]

2. Toute demande d'autorisation en vertu du premier alinéa de l'article 1, doit être accompagnée des renseignements suivants:

1° les objectifs visés par le projet;

2° la description du projet;

3° la justification du projet en relation avec les objectifs visés;

4° les coûts associés au projet;

5° l'étude de faisabilité économique du projet;

6° la liste des autorisations exigées en vertu d'autres lois;

7° l'impact sur les tarifs incluant une analyse de sensibilité;

8° l'impact sur la fiabilité du réseau de transport d'électricité et sur la qualité de prestation du service de transport d'électricité ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel;

9° le cas échéant, les autres solutions envisagées, accompagnées des renseignements visés aux paragraphes précédents.

3. Une demande d'autorisation pour acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution doit également être accompagnée des renseignements suivants:

1° selon la nature du projet, la liste des principales normes techniques qui y seront appliquées;

2° le cas échéant, les prévisions de vente attribuables au projet du distributeur d'électricité ou des distributeurs de gaz naturel;

3° le cas échéant, les engagements contractuels des consommateurs du service ainsi que leurs contributions financières. »

46. La première formation a omis de donner effet à une disposition obligatoire de la loi et s'écarte de l'interprétation et de l'application établies de l'article 5 LRÉ dans le contexte des demandes sous l'article 73 LRÉ.

47. Cela est notamment mis en relief dans les passages suivants de la décision D-2016-130 :

« [29] En tant que tribunal administratif, la Régie exerce sa juridiction à l'intérieur de sa compétence d'attribution, telle que définie à la Loi et au Règlement. Elle examine donc les projets soumis pour autorisation en fonction des éléments requis par la Loi et le Règlement et, plus particulièrement, des éléments énoncés aux articles 2 et 3 de ce dernier. Dans certains cas, la Régie examine également la demande en tenant compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que le gouvernement lui indique par décret.

[30] La Régie a permis à tous les participants de se faire entendre sur les aspects sociaux et environnementaux, afin de lui permettre de mieux comprendre la portée globale du présent dossier.

[31] Tel que mentionné dans sa décision D-2016-043 et lors de l'audience du 8 juin 2016, la Régie rappelle que son examen s'effectue selon le même cadre que toute autre demande déposée en vertu de l'article 73 de la Loi et que l'exercice vise à déterminer si le Projet, tel que soumis pour autorisation est, notamment, nécessaire, justifié au niveau technico-économique et conforme au cadre réglementaire, tout en examinant les différentes solutions envisagées par le Transporteur. Ainsi, la Régie ne procède pas à une analyse des impacts environnementaux et sociaux de la réalisation du Projet. » [Nous soulignons.]

48. Ce vice de fond de nature à invalider la décision D-2016-130 n'a rien de théorique et a eu un impact déterminant sur la décision de la Régie.

49. La première formation a limité de façon illégale l'application de l'article 5 LRÉ. Comme nous le verrons, pour se conformer aux exigences de cet article, il ne suffit pas de permettre aux participants de « se faire entendre sur les aspects sociaux et environnementaux » afin de permettre à la Régie « de mieux comprendre la portée

globale » du dossier, mais bien de faire de ces aspects des éléments intégraux de son examen des solutions et de sa prise de décision.

50. L'erreur déterminante de droit de la première formation quant à l'interprétation et l'application de l'article 5 LRÉ dans le contexte d'une demande sous l'article 73 LRÉ se fait sentir dans la section portant sur l'opinion de la Régie où, après quelques commentaires sur des considérations techniques soumises par Saint-Adolphe et Hydro-Québec sur la comparaison des solutions 1 et 3, la première formation s'exprime en ces termes :

« [117] Compte tenu des résultats des analyses économiques de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et la MRC des Pays-d'en-Haut et du Transporteur de même que leurs analyses techniques, la Régie considère que la solution 1 est plus avantageuse et retient à cet égard les arguments suivants du Transporteur :

- en conservant la ligne entre la dérivation Saint-Donat et le poste de Sainte-Agathe, cette solution permet d'alimenter, à l'aide de deux lignes biternes, l'ensemble des cinq postes satellites de la région (de Saint-Donat, de Sainte-Agathe, Doc Grignon, de Saint-Sauveur et du futur poste de Chertsey);
- elle propose une architecture de réseau évolutive à long terme, avec des ajouts futurs permettant le bouclage au poste de Sainte-Agathe;
- elle présente une capacité ultime plus importante;
- elle permet une meilleure alimentation globale des postes de la région, tout en bénéficiant d'une diversité géographique de parcours des lignes, pour une fiabilité accrue en cas de perte d'une des lignes ou du retrait de lignes pour entretien ou réparation;
- elle évite le milieu bâti;
- elle a fait l'objet d'optimisation pour minimiser son impact sur les paysages. » [Nous soulignons.]

51. Ainsi, la première formation se limite presque exclusivement aux analyses économiques et techniques concernant les solutions 1 et 3 et réduit la considération du développement durable aux seules questions de l'évitement du milieu bâti et des mesures d'optimisation.

52. La première formation omet donc de traiter de la preuve la plus complète de développement durable qui lui était soumise à ce sujet, soit celle de Saint-Adolphe.

53. De manière manifeste, cette preuve portant sur les impacts paysagers et sur les impacts éco-économiques des solutions 1 et 3 a été ignorée en raison de l'interprétation erronée par la première formation des articles 5 et 73 LRÉ.

54. En définitive, la première formation conclut au paragraphe 120 de la décision D-2016-130 à l'autorisation du projet tel que présenté par Hydro-Québec en référant uniquement à des considérations techniques et économiques :

« [120] **Par conséquent, la Régie est d'avis que le Projet correspond à la solution de moindre impact économique et à la solution la plus avantageuse du point de vue technique. Il permet également de répondre aux besoins de croissance de la clientèle de la région des Laurentides dans une perspective de long terme de façon fiable et évolutive.** » [Les soulignements sont fournis par Saint-Adolphe. L'accentuation est de la Régie.]

55. La décision de la première formation est donc entachée d'un vice de fond de nature à l'invalider en raison de sa lecture erronée de ses obligations et compétences. En effet, le cadre d'évaluation qu'elle s'était imposé étant trop étroit, la Régie n'a pas pu analyser le dossier de manière à considérer de l'ensemble de ses aspects.

56. Cette situation résulte du défaut de la première formation d'interpréter et d'appliquer les articles 5 et 73 LRÉ selon la méthodologie requise.

- *Loi d'interprétation*, LRQ, c. I-16, art. 41, 41.1, 51 (**Onglet 10**).
- *Interpretation Act*, LRQ, c. I-16, art. 41, 41.1, 51 (**Onglet 11**).
- *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1988] 1 R.C.S. 27, par. 21, 22 (**Onglet 12**).
- *Bell Express Vu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, par. 26 (**Onglet 13**).
- Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th éd., Markham (Ontario) : LexisNexis, 2014, pp. 1-5 (**Onglet 14**).

La nature particulière du mandat de la Régie oblige à une prise en compte effective du développement durable de la part de l'organisme de régulation économique dans son processus décisionnel

57. Par ailleurs, la prise en compte effective du développement durable, soit des dimensions environnementales, sociales et économiques dans l'analyse d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 73 LRÉ se justifie également par la nature particulière du large mandat statutaire et des fonctions de la Régie dans la matière.

58. L'article 73 s'insère dans le chapitre VI de la LRÉ, qui s'intitule : « DROIT EXCLUSIF DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ OU DE GAZ NATUREL ».

59. Donc, les articles du chapitre VI doivent s'interpréter dans le contexte du monopole (« droit exclusif ») d'Hydro-Québec. En contrepartie, afin de protéger l'intérêt public et les consommateurs, Hydro-Québec est assujettie à un régime spécifique d'autorisation par la Régie des actifs de construction qu'elle propose.

60. Il appert du contexte statutaire qu'Hydro-Québec, monopole assujetti à un régime de régulation public, n'est détenteur d'aucun droit à l'autorisation à son projet tel qu'il le propose moyennant simplement la production de documents et données concernant chacun des éléments mentionnés aux articles 2 et 3 du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*.

61. En effet, à titre d'organisme de régulation économique chargée par l'Assemblée nationale de l'exercice de fonctions gouvernementales dans l'intérêt public en vertu de compétences exclusives, la Régie exerce une discrétion statutaire d'autorisation ou de refus des projets d'infrastructures de transmission de l'électricité d'Hydro-Québec. La Régie doit donner un sens large et libéral et un effet conforme à la finalité de la *Loi sur la Régie de l'énergie* aux termes « compétence exclusive », « décider », « doivent obtenir » et « l'autorisation de la Régie » de l'article 73 LRÉ.

- ISSALYS et LEMIEUX, *L'Action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives* (3^e ed., 2009), p. 452, 453, 460 (**Onglet 15**).
- *Loi sur la Régie de l'énergie*, articles 31, al. 1 (5^o) et 73.
- *Loi d'interprétation*, LRQ, c. I-16, art. 40, 41.1, 51 (**Onglet 10**).

| | |
|--|--|
| <p>CHAPITRE III FONCTIONS ET POUVOIRS SECTION I COMPÉTENCE</p> <p>31. La Régie a <u>compétence exclusive</u> pour: [...] 5° <u>décider</u> de toute autre demande soumise en vertu de la présente loi. [...]</p> | <p>CHAPTER III FUNCTIONS AND POWERS DIVISION I JURISDICTION</p> <p>31. It is within the <u>exclusive jurisdiction</u> of the Régie to [...] (5) <u>decide</u> any other application filed under this Act. [...]</p> |
| <p>CHAPITRE VI DROIT EXCLUSIF DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ OU DE GAZ NATUREL SECTION II OBLIGATIONS DU TRANSPORTEUR D'ÉLECTRICITÉ ET DES DISTRIBUTEURS</p> <p>73. Le transporteur d'électricité [...] <u>doit</u> obtenir l'autorisation de la Régie, aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement, pour:</p> <p>1° acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution; [...]</p> <p>Dans l'examen d'une demande d'autorisation, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret et, dans le cas d'une demande visée au paragraphe 1°, tient compte le cas échéant:</p> <p>1° des prévisions de vente du distributeur d'électricité ou des distributeurs de gaz naturel et de leur obligation de distribuer; [...]</p> | <p>CHAPTER VI EXCLUSIVE ELECTRIC POWER OR NATURAL GAS DISTRIBUTION RIGHTS DIVISION II OBLIGATIONS OF THE ELECTRIC POWER CARRIER AND OF DISTRIBUTORS</p> <p>73. The electric power carrier, [...] <u>must obtain the authorization of the Régie</u>, subject to the conditions and in the cases determined by regulation by the Régie, to</p> <p>1° acquire, construct or dispose of immovables or assets for transmission or distribution purposes; [...]</p> <p>When examining an application for authorization, the Régie shall consider such economic, social and environmental concerns as have been identified by order by the Government and, in the case of an application for the purposes of subparagraph 1 of the first paragraph, the Régie shall consider, where applicable,</p> <p>1° the sales forecasts of the electric power distributor or natural gas distributors and their obligation to distribute electric power or natural gas; and [...]</p> |

62. En effet, la Cour d'appel, dans l'affaire *Domtar inc. c. Produits Kruger Ltée*, a statué que la loi « confie à la Régie de l'énergie, en termes fort explicites, toute la régulation de la distribution et du transport de l'électricité au Québec ».

63. La Cour mentionne aussi que :

« 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 aux articles 1 et 5 L.R.é. [Nous soulignons.] »

64. Et dispose :

« 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. [Nous soulignons.] »

- *Domtar inc. c. Produits Kruger Ltée*, 2010 QCCA 1934, par. 32, 34 et 35 (**Onqlet 16**).

65. La première formation n'a pas interprété et appliqué les articles 73 et 5 LRÉ en conformité avec les termes et l'économie de la loi, les enseignements de la doctrine et de la Cour d'appel et les décisions de la Régie dans cette matière.

66. Comme nous le verrons, il est patent que l'article 5 LRÉ imposait à la première formation l'obligation de décider de la demande d'autorisation de la construction des infrastructures de transport d'électricité dans une perspective de développement durable en tenant compte de ses implications économiques, sociales et environnementales. Toutefois, les larges responsabilités de la Régie eu égard, notamment, au réseau du transport de l'électricité auraient, à elles seules, emporté ce résultat. En 2016, l'exercice de pouvoirs de régulation et d'autorisation de projet majeur dans le paysage du Québec ne peut pas faire abstraction de l'ensemble des facettes du développement durable.

L'interprétation adéquate de l'article 5 LRÉ découle de ses termes, de son esprit et de sa finalité

67. L'article 5 LRÉ impose d'importantes responsabilités à la Régie et doit produire des effets. La première formation n'était pas autorisée de se limiter à écouter la preuve des participants portant sur les aspects sociaux, paysagers et environnementaux du projet uniquement dans le but de mieux comprendre la portée générale du projet.

- 9034-8822 *Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, 2008 QCCS 1839, par. 13, confirmé par la Cour d'appel dans 9034-8822 *Québec inc. c. Sutton (Ville de)*, 2010 QCCA 858 (**Onglet 17**).

« La notion de « développement durable » n'est pas qu'une figure de style ni un vœu pieux. C'est un changement fondamental de philosophie sociétal. »

68. En particulier, la première formation ne s'est pas penchée sur les termes, l'esprit et la finalité de l'article 5 LRÉ.

69. Pourtant les mots, l'esprit et l'intention sont clairs. Ce n'est pas parce que le langage de l'article 5 LRÉ est à texture ouverte que la première formation était autorisée de ne pas les appliquer. Au contraire, dans l'accomplissement de son large mandat et l'exercice de sa discrétion d'organisme de régulation multifonctionnel dans l'autorisation de la construction des lignes de transport de l'électricité, la Régie exerce des pouvoirs qui exigent des décisions qui tiennent compte non seulement des données techniques et économiques, mais aussi des considérations d'intérêt public et de développement durable.

70. La vraie nature de l'article 5 LRÉ se révèle par l'analyse de la structure et du libellé de ce texte de loi :

- L'article 5 LRÉ occupe une place de choix. Il se trouve dans le Chapitre II de la loi sous le titre « Organisation et fonctionnement de la Régie » dans la section I « Institution » immédiatement à la suite de l'article 4 instituant la Régie.
- Les obligations de la Régie sous l'article 5 LRÉ s'appliquent à « l'exercice de ses fonctions » qui comprennent sans aucun doute les « fonctions et pouvoirs » du chapitre III incluant la compétence exclusive de la Régie de l'article 31 al. 1 (5^o) LRÉ en vertu duquel Hydro-Québec a introduit sa demande d'autorisation de la Régie à l'article 73 LRÉ.
- La Régie « assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs, et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs (« shall¹ reconcile ») ».
- La Régie « favorise² » (« shall promote³ ») « la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective⁴ (« through⁵ ») de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif ».

¹ *Interpretation Act*, L.R.Q., c. I-16, s. 51: "Whenever it is provided that a thing "shall" be done or "must" be done, the obligation is imperative [...]" (**Onglet 11**).

71. Il résulte qu'une lecture valide de l'article 5 LRÉ, en rapport avec l'article 73 LRÉ, oblige à considérer que l'expression « développement durable » n'est pas une décoration législative de la LRÉ. Il est primordial de donner à l'article 5 LRÉ une portée effective et selon sa finalité dans l'exercice des compétences de la Régie.
72. L'exercice régulier de la compétence et de la discrétion de la Régie à l'article 73 LRÉ commande qu'à l'intérieur des critères technico-économiques du Règlement, la Régie considère la demande d'Hydro-Québec dans une perspective de développement durable. Or, la prise en considération de cette perspective commandée à l'article 5 LRÉ ne découle pas simplement de l'application de connaissances générales de la Régie. Elle demande plutôt l'administration et la considération d'une preuve adéquate.
73. Par ailleurs, le caractère nouveau et la difficulté de l'exercice n'autorisent pas la première formation d'omettre de le faire, car celui-ci fait partie des obligations de la Régie en vertu de l'article 5 LRÉ.

Les décisions de la Régie de l'énergie portant sur l'interprétation effective de l'article 5 LRÉ

74. Les décisions de la Régie en la matière illustrent la possibilité et la nécessité d'une interprétation réelle de l'article 5 LRÉ.
75. Dans son avis A-2005-01, la Régie s'est prononcée ainsi sur l'encadrement légal et réglementaire applicable aux grands consommateurs industriels d'électricité en regard, entre autres, du mandat législatif prévu à l'article 5 de la LRÉ :
- Avis A-2005-01, p. 34 (**Onglet 21**).

« La Régie a eu à interpréter et à appliquer l'article 5 de la LRÉ à quelques occasions. Cet article n'est pas attributif de compétence et ne donne pas de pouvoirs spécifiques à la Régie, puisque les compétences spécifiques de la

² Le Nouveau Petit Robert, 2007, « FAVORISER : 1. [...] Agir en faveur de. → aider, appuyer, encourager, protéger, soutenir. [...] privilégié. », p. 1020 (**Onglet 18**).

³ The Canadian Oxford Dictionary, 1998, « PROMOTE : [...] 2. Help forward; encourage; support actively (a cause, process, desired result, etc.) », p. 1157 (**Onglet 19**).

⁴ Le Nouveau Petit Robert, 2007, « PERSPECTIVE : [...] B. (abstrait) [...] 2. Aspect sous lequel une chose se présente; manière de considérer quelque chose. → [...] optique, point de vue. », p. 1871 (**Onglet 18**).

⁵ The Canadian Oxford Dictionary, 1998, « THROUGH : [...] 4. by means of » (**Onglet 19**); The Random House Dictionary of the English Language, 1967, « THROUGH : [...] 9. by the means or instrumentality of; by the way or agency of [...] », p. 1480 (**Onglet 20**).

Régie sont énumérées au chapitre III de la LRÉ intitulé « Fonctions et pouvoirs » de la Régie. L'article 5 traite plutôt de la façon dont la Régie doit exercer sa compétence. [...] »

76. Mentionnant des situations réglementaires possibles de refus d'Hydro-Québec de signer un contrat avec un client industriel, la Régie a indiqué ce qui suit :

- Avis A-2005-01, p. 34 (**Onglet 21**).

« Dans tous ces cas, la Régie devrait traiter ces demandes dans l'optique prévue à l'article 5 de la LRÉ, c'est-à-dire en s'assurant de concilier l'intérêt public, la protection des consommateurs, le traitement équitable du Distributeur et de favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. »

77. Par « non attributif de compétence » la Régie entend que l'article 5 LRÉ n'a pas pour effet de lui donner la compétence d'appliquer des lois et de règlements spécifiques en matière environnementale ou de développement durable.

78. Notons que la possibilité pour le gouvernement d'indiquer à la Régie, par voie de décret, des préoccupations économiques, sociales et environnementales à considérer n'a pas pour effet d'empêcher la Régie de considérer de telles préoccupations en l'absence d'un décret. Dans la décision D-2002-169, dans le cadre des pouvoirs de la Régie aux articles 72 et 74.1 LRÉ, la Régie s'est appuyée sur l'article 5 LRÉ pour demander à Hydro-Québec d'inclure un critère non monétaire relié au développement durable à la grille de sélection des offres pour les appels d'offres pour évaluer la proposition d'Hydro-Québec et les propositions des intervenants et pour fixer les critères :

- D-2002-169, R-3470-2001, p. 71, 72 (**Onglet 22**).

« La Régie étudie ce plan d'approvisionnement sur la base de sa mission exprimée à l'article 5 de sa Loi et le gouvernement ne lui a pas indiqué spécifiquement de préoccupations économiques, sociales ou environnementales dans le présent dossier. La Régie avait d'ailleurs demandé, à l'issue de la phase 1 du dossier, que le Distributeur lui démontre que son plan d'approvisionnement répond aux impératifs du développement durable, de l'intérêt public et au critère d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

La Régie reconnaît que le Distributeur a introduit dans son plan d'approvisionnement certains éléments qui répondent aux impératifs du développement durable. Cependant, elle considère qu'en plus, il y aurait lieu d'ajouter un critère non monétaire relié à ce concept dans la grille d'évaluation des offres.

Le processus de sélection doit favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas pour les quantités d'électricité et les conditions demandées. Le concept de développement durable intègre, selon la compréhension de la Régie, non seulement les préoccupations économiques, mais aussi les préoccupations sociales et environnementales. Ce concept est justement né du besoin de jumeler ces trois préoccupations dans un processus décisionnel, dans un souci d'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle.

La Régie considère que le développement durable est un concept global introduit en particulier dans la politique énergétique du gouvernement du Québec. Dans le présent dossier, le faire équivaloir au simple respect des lois environnementales existantes le dénuderait de son sens. Les projets, même s'ils respectent les normes gouvernementales, ont des impacts sociaux et environnementaux variables et il apparaît raisonnable à la Régie que ces impacts soient pris en compte.

La Régie note que parmi les composantes du développement durable, le processus de sélection des offres prend déjà en compte surtout des aspects économiques. Les autres aspects sociaux et environnementaux doivent aussi être considérés de façon équilibrée. Le Distributeur prétend que ces derniers aspects sont pris en compte, car les risques qui en découlent sont transférés aux promoteurs. La Régie juge cette approche insuffisante et les risques résiduels justifient l'utilisation d'un critère non monétaire. Elle ne considère pas, comme d'ailleurs dans le cas des autres critères non monétaires, qu'il y aurait là double emploi. En outre, les objectifs visés par un critère relatif au développement durable dans le processus de sélection des offres n'empiètent pas sur les responsabilités du ministère de l'Environnement.

[...]

En conclusion, la Régie demande au Distributeur de proposer à la Régie, avant le prochain appel d'offres de long terme, un critère non monétaire relié au développement durable et de lui attribuer un pointage significatif à l'intérieur des 40 points alloués à l'ensemble des critères non monétaires de la grille de sélection. [Nous soulignons.] »

79. Cette décision illustre parfaitement que, même si, comme l'avait affirmé la première formation au paragraphe 31 de la décision D-2016-130, « la Régie ne procède pas à une analyse des aspects environnementaux et sociaux de la réalisation du Projet », cela ne signifie pas que les enjeux de développement durable, incluant les implications paysagères, environnementales, et développement récréotouristique et sociaux, ne sont pas à considérer par la Régie dans le contexte d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 73 LRÉ.

80. Dans le dossier de la demande sous l'article 73 LRÉ pour l'autorisation de la ligne 315 kV Chénier – Outaouais, la Régie a basé sa décision largement sur des considérations d'impacts environnementaux, d'acceptabilité sociale et de

développement durable et a rejeté explicitement la prétention que cette approche amenait la Régie à outrepasser ses pouvoirs et à empiéter sur les compétences d'autres entités chargées de l'application des lois environnementales. Il vaut de reproduire des passages de la décision *in extenso* :

- D-2008-030, R-3646-2007, p. 12, 13 et 16 (**Onglet 23**).

« 4.4 ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIAUX

Le Transporteur souligne que les aspects sociaux et environnementaux sont particulièrement importants dans le choix des solutions eu égard au Projet. Il confirme par la suite que l'évaluation économique des trois solutions prend en compte les coûts d'acquisition des servitudes. À ce sujet, le tracé de la ligne Chénier – Outaouais est favorisé par rapport aux deux autres solutions puisqu'il se situe entièrement à l'intérieur d'une servitude déjà acquise par Hydro-Québec. Par contre, les mesures de mitigation et de compensation à mettre en œuvre pour minimiser les impacts ne sont évaluées que pour la solution retenue.

[...]

Enjeux environnementaux

Le Transporteur indique que, du point de vue environnemental, et plus particulièrement en ce qui a trait au milieu naturel, la variante Chénier – Outaouais s'avère la plus avantageuse des trois variantes étudiées. De fait, elle requiert beaucoup moins de déboisement que les deux autres variantes et évite l'ouverture d'une nouvelle emprise sur le territoire. C'est aussi celle qui a le moins d'impacts sur le paysage, puisqu'elle est jumelée à des lignes existantes sur l'ensemble de son parcours. Enfin, cette variante profite d'accès existants, dont ceux utilisés lors de la construction de la ligne actuelle, un avantage non négligeable qui facilite la construction tout en réduisant l'empreinte sur le territoire.

[...]

Conclusion

La Régie est satisfaite de la preuve déposée par le Transporteur sur l'étude comparative des corridors de lignes sur les plans économique, technique, ainsi que sur les aspects environnementaux et sociaux.

La Régie considère justifié le choix de la variante Chénier – Outaouais retenue par le Transporteur pour le Projet. Celle-ci semble la seule susceptible d'être accueillie favorablement par la communauté. La poursuite du Projet selon la variante Grand-Brûlé Est serait probablement vouée à l'échec ou, pour le moins, sensiblement retardée. À l'instar de trois intervenants, la Régie est d'avis que la capacité d'exportation avec l'Ontario doit être améliorée et que le Projet comporte des opportunités d'affaires et des avantages

environnementaux, en particulier concernant les émissions de gaz à effet de serre.

La Régie est donc d'avis que le Projet est d'intérêt public et s'inscrit favorablement dans une perspective de développement durable, qu'elle prend en considération en vertu de l'article 5 de la Loi.

Ce faisant, contrairement à ce que S.É./AQLPA laisse entendre, la Régie ne se substitue pas aux autres autorités dont l'autorisation est requise pour la réalisation du Projet et qui procéderont à l'examen de celui-ci dans le cadre et selon les exigences prévus aux lois et règlements en vertu desquels elles exercent leurs fonctions respectives. La Régie rejette en conséquence la recommandation de S.É./AQLPA concernant la variante Grand-Brûlé Est. [Nous soulignons. Les accentuations sont de la Régie.] »

81. Dans la décision D-2010-061, la Régie offre un éclairage supplémentaire sur l'application de l'article 5 LRÉ, cette fois dans le contexte d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 73 LRÉ. D'abord la Régie a considéré que la *Loi sur le développement durable* ne s'applique pas à la Régie lorsqu'elle étudie une demande en vertu de l'article 73 LRÉ, mais à préciser ce qui suit :

- *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1 (**Onglet 24**).
- D-2010-061, R-3721-2010, par. 66 (**Onglet 4**).

« Toutefois, aux fins de l'application de l'article 5 de la Loi, la Régie adhère à la définition de développement durable donnée à l'article 2 de la LDD. Cette définition fait référence au caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. »

82. Au chapitre de l'interprétation et l'article 5 LRÉ, la Régie a fourni les enseignements suivants :

- D-2010-061, R-3721-2010, par. 69, 70 (**Onglet 4**).

« Procéder à l'examen d'un projet d'investissement dans une perspective de développement durable signifie que la Régie doit étudier les différentes solutions envisagées au projet par le Transporteur, en fonction des dimensions environnementale, sociale et économique. Elle doit rechercher l'équilibre et exercer son jugement en fonction des enjeux aux dossiers. Ainsi, la Régie peut autoriser un projet selon une solution envisagée qui n'est pas nécessairement au coût le plus bas mais qui possède la meilleure valeur, compte tenu des deux autres dimensions.

[...]

Là s'arrête la juridiction de la Régie en matière environnementale. Il n'est pas de son ressort de procéder à une analyse détaillée des impacts environnementaux et d'ordonner la mise en place de mesures d'atténuations pour un projet si celui-ci est jugé d'intérêt public. [Nous soulignons.] »

83. Conformément aux décisions D-2002-169 et D-2008-030 de la Régie et aux larges pouvoirs de régulation du secteur énergétique de celle-ci, nous soumettons respectueusement à la formation en révocation que l'obligation consacrée aux articles 5 et 73 LRÉ d'examiner le projet et ses solutions dans une perspective de développement durable n'emporte pas de dédoublement de compétences. C'est d'ailleurs une position que défend Saint-Adolphe depuis le début du dossier. En effet, suite aux commentaires d'Hydro-Québec sur sa demande d'intervention, Saint-Adolphe répond en soulignant qu'il faut opérer « la distinction entre la régulation environnementale [...] et la prise en considération de l'environnement, du paysage et des impacts socio-économiques et de développement durable dans l'exercice par la Régie de ses pouvoirs d'autorisation ».

- D-2002-169, R-3470-2001, p. 71 (**Onglet 22**).
- D-2008-030, R-3646-2007, p. 16 (**Onglet 23**).
- C-MSAH-0011 : Réplique de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut aux commentaires d'Hydro-Québec sur les demandes d'intervention, p. 7.

84. Aux fins de rappel, les autres autorisations nécessaires mentionnées au paragraphe 133 de la décision D-2016-130 et à l'annexe 3 du document HQT-1, Document 1 dans le dossier R-3960-2016 pour la réalisation du projet d'Hydro-Québec sont les suivantes :

- Un certificat d'autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de l'article 7 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*;
 - *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, art. 22 (**Onglet 25**).
 - *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r.3, art. 7 (**Onglet 26**).
- Des certificats attestant que le projet ne contrevient à aucun règlement municipal émis par les municipalités locales où se situe le projet en vertu de l'article 8 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*;

- Un avis de conformité, par le biais d'une résolution, des municipalités régionales de comté où sera implantée la future ligne en vertu des articles 149 et suivants de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*;
 - *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1, art. 149 et ss. **(Onqlet 27)**.

- Un permis d'occupation provisoire du ministère des Ressources naturelles en vertu des articles 50 et 71(3^o) de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*, ainsi que des articles 28, 33, 36 et de l'article 13 de l'annexe I du *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État*;
 - *Loi sur les terres du domaine de l'État*, L.R.Q., c. T-8.1, art. 50 et 71(3^o) **(Onqlet 28)**.
 - *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État*, R.R.Q., 1981, c. T-8.1, r. 7, art. 28, 33, 36 et Annexe I (art. 13) **(Onqlet 29)**.

- Un permis d'intervention du Ministère des Ressources naturelles en vertu des articles 73(3^o) et 74 de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* afin de réaliser les activités d'aménagement forestier requises pour le projet.
 - *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, L.R.Q., c. A-18.1, art. 73(3^o) et 74 **(Onqlet 30)**.

85. Les extraits pertinents des lois et des règlements précités se retrouvent dans les autorités de la demanderesse en révocation.

86. Or, contrairement à l'exercice des pouvoirs d'autorisation de la Régie, les autres autorisations listées plus haut ne portent pas sur l'examen comparé dans une perspective de développement durable des solutions en preuve aux fins de l'article 73 LRÉ et en amont du choix et autorisation d'une solution par la Régie.

- D-2016-043 (Décision procédurale), R-3960-2016, par. 54 à 59 (A-0009).

87. Ainsi, Saint-Adolphe soumet respectueusement à la Régie que son devoir de favoriser « la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable » l'oblige à prendre en compte les dimensions environnementale, sociale et économique des différentes solutions proposées par Hydro-Québec, sans quoi aucune étude comparative des solutions ne sera effectuée dans le cadre du présent dossier.

- D-2010-061, dossier R-3721-2010, par. 69 et 70 (**Onglet 4**).

L'intégration de la notion du développement durable dans le droit canadien par les tribunaux supérieurs cerne l'application de l'article 5 LRÉ

88. La doctrine et les enseignements de la Cour suprême du Canada, de la Cour d'appel et de la Cour supérieure permettent de mieux cerner l'interprétation et l'application de l'article 5 LRÉ.

89. L'article 5 LRÉ doit être interprété à la lumière du corpus législatif québécois en matière de développement durable, qui justifie notamment que les principes d'application du développement durable soient pris en compte dans l'interprétation législative.

- Lorne Giroux et Daniel Bouchard, « Aménagement du territoire et développement durable », dans Service de la formation permanente du Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (2004), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 291, 313 et 314 (**Onglet 31**).

« La législation québécoise reflète l'incorporation en droit interne du concept de développement durable et la volonté du législateur d'en faire un des principes de l'action administrative, en particulier dans les domaines du droit de l'aménagement et des ressources. Par ailleurs, les arrêts *Spraytech* et *l'Impériale* démontrent que les grandes règles qui constituent les éléments d'applications du concept du développement durable peuvent être prises en compte dans l'interprétation législative, dans l'appréciation de la validité de la législation déléguée et même en matière de contrôle judiciaire. »

90. Ainsi, dans l'affaire *Spraytech*, la Cour suprême a statué que les principes de développement durable reconnus en droit international coutumier, à l'occurrence le principe de précaution, peuvent servir dans l'interprétation des pouvoirs de régulation.

- *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville de)*, [2001] 2 R.C.S. 241, par. 31-32 (**Onglet 32**).

91. Les tribunaux québécois reconnaissent que le développement durable doit produire des effets. En écoutant la preuve des participants portant sur les aspects sociaux, paysagers et environnementaux du projet uniquement dans le but de mieux comprendre la portée générale du projet, la première formation n'a pas donné de réel effet à l'article 5 et au développement durable.

- D-2016-130, R-3960-2016, par. 25-31 (B-0005).
- 9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de), 2008 QCCS 1839, par. 13, confirmé par la Cour d'appel dans 9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de), 2010 QCCA 858 (**Onglet 17**).

L'opérationnalisation requise des exigences de l'article 5 LRÉ aux fins de l'article 73 LRÉ

92. Saint-Adolphe fait valoir que la première formation (tout comme la formation en révocation) était tenue à l'obligation de donner un réel effet aux exigences de l'article 5 LRÉ dans le cadre de la demande d'Hydro-Québec sous l'article 73 LRÉ et que cela demande l'interprétation des textes de loi, l'articulation d'un cadre d'analyse approprié et la considération de preuve probante et complète.

93. Le cadre d'analyse approprié doit découler des décisions de la Régie en la matière, qui offraient à la première formation certains critères et approches à suivre, ainsi que des principes reconnus d'application du développement durable.

94. Aux fins de l'application de l'art. 5 LRÉ, la Régie adhère et doit recourir à la définition de développement durable donnée à l'art. 2 LDD :

- D-2010-061, R-3721-2010, par. 66 (**Onglet 4**).
- *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1, art. 2 (**Onglet 24**).

« Dans le cadre des mesures proposées, le «développement durable» s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. [Nous soulignons.] »

95. Le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement, reconnu par la Régie par son adhésion à la définition de l'article 2 LDD, est l'expression d'un principe fondamental du développement durable qui est celui de l'intégration, c'est-à-dire que la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément.

- Halley et Desmarchais, « Le développement durable, ses principes et leur intégration en droit canadien », 24 J.E.L.P. 67, p. 82 (**Onglet 33**).

96. La Régie reconnaît le principe d'intégration par son adhésion à la définition de l'article 2 LDD ainsi que dans les décisions où elle s'est prononcée sur la portée de l'article 5 LRÉ (déjà mentionnées plus tôt, nous réitérons ici un seul passage particulièrement pertinent).

- D-2002-169, R-3470-2001, p. 71 (**Onglet 22**).

« Le concept de développement durable intègre, selon la compréhension de la Régie, non seulement les préoccupations économiques, mais aussi les préoccupations sociales et environnementales. Ce concept est justement né du besoin de jumeler ces trois préoccupations dans un processus décisionnel, dans un souci d'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle. [Nous soulignons.] »

97. De manière concrète, le principe d'intégration est mis en œuvre par l'application du principe opérationnel de la prévention qui exige, en présence d'un risque connu, l'adoption de mesures visant à éliminer ou à réduire les dommages, en priorité à la source.

- Halley et Desmarchais, « Le développement durable, ses principes et leur intégration en droit canadien », 24 J.E.L.P. 67, p. 86-87 (**Onglet 33**).
- *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1, art. 6 i) (**Onglet 24**).

98. Afin d'exercer sa discrétion et sa compétence sous l'article 73 LRÉ dans une perspective de développement durable, la première formation (et la formation en révocation) devait (et doit) rechercher l'élimination ou la réduction des dommages environnementaux et sociaux qu'occasionnerait le projet. Dans le cas particulier de Saint-Adolphe, il s'agit d'éliminer ou de réduire autant que possible à la source les dommages aux paysages et au développement économique local.

99. Ce cadre d'analyse est cohérent avec l'interprétation législative de l'article 5 LRÉ et les décisions rendues par la Régie sur le sujet en ce qu'il n'occasionne aucun dédoublement dans l'application des lois et permet :

- de donner effet à l'article 5 LRÉ;
- d'appliquer l'article 5 LRÉ comme guide de la façon dont la Régie exerce sa compétence d'autorisation de l'article 73 LRÉ;

- de chercher l'équilibre dans une optique d'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle;
- d'étudier les différentes solutions en fonction des dimensions environnementale, sociale et économique;
- de préférer la solution dans une emprise existante évitant l'ouverture d'une nouvelle emprise sur le territoire;
- de permettre l'autorisation d'une solution autre que celle au coût le plus bas mais qui possède la meilleure valeur compte tenu des dimensions environnementale et sociale;
- de ne pas procéder [...] à une analyse détaillée des impacts environnementaux;
- de déterminer que le projet est d'intérêt public;
- de faire plus que de simplement entendre la preuve sur les aspects sociaux, paysagers et environnementaux pour mieux comprendre la portée générale du projet, la perspective de développement durable devant être considérée comme un changement fondamental de philosophie;
- de considérer le développement durable comme un concept global qui équivaut à davantage que le simple respect des lois environnementales existantes.

4. LA DÉCISION QUE LA RÉGIE DEVRAIT RENDRE

100. Saint-Adolphe fait valoir que sur la base d'une interprétation régulière des responsabilités de la Régie en vertu de l'article 5 LRÉ, de sa discrétion et de sa compétence à l'article 73 LRÉ, ainsi qu'à la lumière d'une relecture de la preuve au dossier, la Régie devrait maintenant rendre une décision conforme aux conclusions de la présente demande en révocation.
101. Comme étayé dans l'argumentation sur la preuve dans le dossier R-3960-2016 (C-MSAH-0090), la demanderesse en révocation maintient que Hydro-Québec n'a pas relevé le fardeau de preuve requis pour obtenir l'autorisation de son projet selon la solution 1.
102. Par ailleurs, la lecture et l'application requises des articles 5 et 73 LRÉ et l'étude de la preuve de développement durable à sa vraie valeur amènera la Régie à

refuser l'autorisation de la solution 1 selon Hydro-Québec et de conclure à la nécessité d'étudier la possibilité de construire le projet selon le tracé 3 optimisé ou selon le tracé alternatif de la solution 1 conçu par l'experte Genest.

103. Concernant ce tracé alternatif, voir les documents suivants :

- C-MSAH-0087; Rapport de Mme Élane Genest préparé pour la municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard – Étude paysagère, propositions d'optimisation et étude comparative des impacts – Projet de ligne Grand-Brûlé – Dérivation Saint-Sauveur (23 juillet 2015);
- C-MSAH-0085; Présentation PowerPoint des études environnementales et paysagères comparatives des solutions 1 et 3 d'Hydro-Québec par Genest Experts Conseils, p. 31;
- A-0028; N.S., vol. 2, Contre-interrogatoire de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut du panel de la MRC des Laurentides, p. 16-18;
- A-0028; N.S., vol. 2, Témoignage de l'experte Mme Élane Genest, p. 217-218;
- A-0028; N.S., vol. 2, Contre-interrogatoire par Hydro-Québec d'Élane Genest dans le traitement des demandes de statut d'expert de Mme Genest, p. 99-101;
- A-0030; N.S., vol. 3, Dépôt de l'engagement no. 1 de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut demandé par la MRC des Laurentides, p. 13-18;
- C-MSAH-0090; Argumentation sur la preuve de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut, par. 69 à 72.

104. Pour l'accomplissement de l'ensemble de son étude du dossier et pour sa décision à intervenir, la Régie doit tenir compte de manière intégrée et selon le principe de la prévention des considérations économiques, sociales et environnementales.

105. Comme il appert de la section sur « l'opérationnalisation sur l'article 5 LRÉ » ci-dessus, la prévention commande l'élimination ou la réduction autant que possible des dommages aux paysages, au développement éco-touristique et économique et à la qualité de vie de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard.

106. Il est également permis à la Régie de refuser le Projet selon la solution 1 d'Hydro-Québec et d'entrevoir une solution empruntant des emprises existantes, dont le coût monétaire n'est pas le plus bas ou qui ne procure pas la même capacité de répondre à l'évolution de la demande ou qui ne serait pas parfait au chapitre technique.

107. La présente argumentation écrite est bien fondée en faits et en droit.

PAR CES MOTIFS, PLAISE À LA RÉGIE :

ACCUEILLIR la présente demande;

RÉVOQUER la décision D-2016-130 de manière à;

REFUSER l'autorisation du projet d'Hydro-Québec relatif à la construction de la ligne 120 kV du Grand-Brûlé--dérivation Saint-Sauveur tel que présenté dans le dossier R-3960-2016;

RÉVOQUER la demande de la première formation de la Régie à Hydro-Québec de présenter, dans son rapport annuel, un suivi de l'échéancier du Projet, un suivi des coûts du Projet et le cas échéant, l'explication des écarts majeurs des coûts projetés et réels et des échéanciers;

INVITER Hydro-Québec, sauf en cas de renonciation au projet, à pousser plus loin sa recherche de solutions alternatives et optimisées et, le cas échéant, de revenir à la Régie avec une nouvelle demande;

ACCORDER les frais de Saint-Adolphe dans le présent dossier;

RENDRE toutes autres ordonnances que la Régie trouve justes et appropriées dans les circonstances.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS,

Montréal, le 27 octobre 2016

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE

(S) FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE

FRANKLIN S. GERTLER, AVOCAT
FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE
ALDRED BUILDING
507 PLACE D'ARMES, BUR 1701
MONTRÉAL, QUÉBEC H2Y 2W8
T (514) 798-1988
F (514) 798-1986
franklin@gertlerlex.ca