

# D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

D-2022-019

R-4163-2021

10 février 2022

---

**PRÉSENT :**

Simon Turmel  
Régisseur

---

**Regroupement des organismes environnementaux en  
énergie (ROEÉ)**

Demandeur en révision

et

**Mise-en-cause et personne intéressée dont les noms  
apparaissent ci-après**

---

**Décision sur les conditions d'ouverture au recours en  
révision prévues à l'article 37 de la *Loi sur la Régie de  
l'énergie***

***Demande de révision du ROEÉ de la décision D-2021-072  
rendue dans le dossier R-4150-2021***



**Demandeur :**

**Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)  
représenté par M<sup>es</sup> Franklin S. Gertler, Gabrielle Champigny et Hadrien Burlone.**

**Mise en cause :**

**Énergir, s.e.c.  
représentée par M<sup>es</sup> Hugo Sigouin-Plasse et Philip Thibodeau.**

**Personne intéressée :**

**Regroupement pour la transition, l'innovation et l'efficacité énergétique (RTIEÉ)  
représenté par M<sup>e</sup> Dominique Neuman.**

## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION .....	5
2.	CONCLUSION PRINCIPALE.....	6
3.	MOYEN PRÉLIMINAIRE .....	6
4.	CADRE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE RÉVISION.....	8
5.	MOTIFS DE RÉVISION.....	13
	<b>5.1 Position du ROÉÉ.....</b>	13
	<b>5.2 Position du RTIEÉ.....</b>	17
	<b>5.3 Position d'Énergir.....</b>	19
6.	OPINION DE LA RÉGIE .....	22
	<b>6.1 Contexte règlementaire .....</b>	22
	<b>6.2 L'application du critère de révision à l'égard de la suffisance         des motifs et son application à l'article 5 de la Loi.....</b>	27
	DISPOSITIF : .....	36

## 1. INTRODUCTION

[1] Le 5 juillet 2021, le ROEÉ dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande de révision de la décision D-2021-072<sup>1</sup> (la Décision) visant la révocation de la décision, l'annulation de l'autorisation émise dans la Décision et le rejet de la demande d'autorisation d'Énergir, s.e.c. (Énergir) pour réaliser le projet d'extension du réseau gazier à Richmond (le Projet), tel que présenté dans le dossier R-4150-2021<sup>2</sup> (la Demande de révision).

[2] Le 16 juillet 2021, Énergir comparait au dossier.

[3] Le 3 août 2021, la présente formation (la Formation en révision) convoque les participants à une audience le 19 octobre 2021 portant sur les conditions d'ouverture au recours en révision d'une décision de la Régie selon l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>3</sup> (la Loi).

[4] Le 24 août 2021, le ROEÉ dépose, en vertu de l'article 34 de la Loi, une demande incidente de sauvegarde par laquelle il demande le sursis d'application de la Décision et la suspension de l'autorisation du Projet (la Demande de sursis).

[5] Le 2 septembre 2021, la Formation en révision tient l'audience sur la Demande de sursis en présence du ROEÉ et d'Énergir.

[6] Le 21 septembre 2021, par sa décision D-2021-122<sup>4</sup>, la Formation en révision rejette la Demande de sursis de la Décision.

[7] Les 19 et 20 octobre 2021, la Formation en révision tient l'audience portant sur les conditions d'ouverture au recours en révision d'une décision de la Régie.

[8] La présente décision porte sur les conditions d'ouverture au recours en révision prévues à l'article 37 (1) (3<sup>o</sup>) de la Loi.

---

<sup>1</sup> Dossier R-4150-2021, décision [D-2021-072](#).

<sup>2</sup> Pièce [B-0002](#).

<sup>3</sup> [RLRQ, c. R-6.01](#).

<sup>4</sup> Décision [D-2021-122](#).

## 2. CONCLUSION PRINCIPALE

[9] Pour les motifs présentés ci-après, la Formation en révision conclut que la Décision ne comporte aucun vice de fond ou de procédure de nature à l'invalider. Elle rejette donc la Demande de révision présentée par le ROEÉ.

## 3. MOYEN PRÉLIMINAIRE

[10] Le 24 septembre 2021, le RTIEÉ dépose une comparution au dossier ainsi qu'un plan d'argumentation<sup>5</sup>.

[11] Le 1<sup>er</sup> octobre 2021, Énergir soulève un moyen préliminaire à l'encontre du plan d'argumentation déposé par le RTIEÉ<sup>6</sup>.

[12] Les 13 et 14 octobre 2021, le RTIEÉ répond au moyen préliminaire soulevé par Énergir<sup>7</sup>.

[13] Le ROEÉ ne prend pas position à l'égard du moyen préliminaire soulevé par Énergir et réitère l'objet de sa Demande de révision<sup>8</sup>.

[14] Énergir soumet essentiellement que le RTIEÉ ne traite que de manière accessoire la Demande de révision reprochant à la première formation de ne pas avoir considéré les objectifs du *Plan pour une économie verte*<sup>9</sup> (le PÉV) dans l'exercice de son pouvoir d'autorisation sous l'article 73 de la Loi. Selon Énergir, le RTIEÉ réitère le « *nouveau paradigme* » qu'il a présenté dans le dossier R-4150-2021 et qui a été rejeté par la première formation. Pour appuyer cette affirmation, Énergir reprend la proposition d'alors du RTIEÉ qui se lit comme suit :

---

<sup>5</sup> Pièces [D-0001](#) et [D-0002](#).

<sup>6</sup> Pièce [C-Énergir-0021](#).

<sup>7</sup> Pièces [D-0003](#) et [D-0004](#).

<sup>8</sup> Pièce [A-0014](#), p. 42.

<sup>9</sup> Pièce [B-0018](#).

*« Lorsque Énergir soumet à l'examen de la Régie une demande d'autorisation d'extension du réseau gazier réglementé, elle ne doit plus se situer seulement dans sa perspective corporative à elle dans son unité réglementée. [...] »*

*À l'occasion d'une telle demande, les « autres solutions envisagées » soumises par Énergir à la Régie ne doivent pas se limiter aux alternatives qui consisteraient en une extension du réseau gazier réglementé. Elles doivent comprendre aussi les autres alternatives, ne consistant pas en une extension du réseau gazier, mais qui s'inscriraient l'intérêt public, des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement, de la perspective de développement durable et de l'équité. En d'autres termes, Énergir doit soumettre un dossier expliquant en quoi sa proposition serait meilleure que ces autres alternatives que la Régie doit examiner en vertu des critères de l'article 5 de sa Loi constitutive. Les intervenants ou intéressés peuvent aussi soumettre leurs propres représentations sur le sujet. Après avoir entendu celles-ci, la Régie aura le pouvoir d'autoriser l'investissement avec ou sans conditions, de suspendre le dossier pour permettre de compléter ou modifier la demande ou de rejeter la demande d'autorisation. La décision de la Régie tiendra compte de son appréciation de ces autres alternatives ainsi que des avantages ou désavantages comparatifs du projet soumis par rapport à celles-ci.*

*Tel est le paradigme que nous proposons à la Régie pour l'examen d'une demande d'autorisation d'extension du réseau gazier »<sup>10</sup>.*

[15] Énergir conclut qu'il s'agit d'une demande de révision propre au RTIEÉ, lequel est forclos, à ce stade-ci, d'introduire une telle procédure, notamment en raison des délais qui se sont écoulés depuis la Décision.

[16] Pour sa part, le RTIEÉ soumet qu'Énergir a mal interprété son argumentation et qu'il n'existe qu'une seule demande de révision, soit celle du ROEE. Il souligne que les extraits cités par Énergir ne représentent pas le contenu des pièces qu'il a déposées au dossier. Le RTIEÉ explique que le « nouveau paradigme », consistant « à vérifier, dans chaque cas, si le recours à une filière énergétique moins polluante (telle que l'électrification) serait faisable et préférable aux hydrocarbures [...] », a été introduit par la première formation dans sa Décision et soulevé par le ROEE dans sa Demande de révision<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Pièce [C-Énergir-0021](#).

<sup>11</sup> Pièces [D-0003](#) et [D-0004](#).

[17] En audience, le RTIÉÉ précise que sa position est similaire à celle du ROÉÉ, à savoir que la première formation a insuffisamment pris en compte les facteurs de l'article 5 de la Loi, dont « *les objectifs des politiques énergétiques du gouvernement, à savoir, ici, le PEV, qui requiert de vérifier si le projet ne devrait pas être refusé en raison de la disponibilité d'une autre filière faisable et souhaitable* »<sup>12</sup>. Le RTIÉÉ conclut comme suit :

« [...] je rassure Énergir, je rassure la Régie en disant que notre position c'est que le vice de fond sérieux et fondamental consiste à ne pas avoir tenu compte suffisamment d'un des facteurs de l'article 5 à savoir la politique énergétique du gouvernement qui est le PEV »<sup>13</sup>.

[18] À la suite de cette précision apportée par le RTIÉÉ, Énergir soumet qu'elle ne soulève plus d'objection et retire son moyen préliminaire à l'égard de ses représentations dans le cadre de l'examen de la recevabilité de la Demande de révision. Par ailleurs, Énergir précise qu'elle maintient son opposition à l'encontre des représentations du RTIÉÉ justifiant que la Régie analyse « *l'ensemble des autres sources alternatives d'énergie dans le cadre des demandes de l'article 73* » de la Loi<sup>14</sup>, advenant la poursuite du recours dans une étape ultérieure.

[19] La Formation en révision est d'avis que le moyen préliminaire soulevé par Énergir n'a plus d'objet, à ce stade du recours, considérant la position du RTIÉÉ à l'égard de ses représentations dans le cadre de la Demande de révision, à savoir qu'elles ne portent que sur la question soulevée par le ROÉÉ, reprise au paragraphe 17 de la présente décision.

#### 4. CADRE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE RÉVISION

[20] Avant d'entreprendre l'examen des motifs de révision de la Décision, il est utile de rappeler le cadre juridique à l'intérieur duquel la Régie peut réviser ses propres décisions.

[21] La Demande de révision est présentée en vertu du troisième paragraphe du premier alinéa de l'article 37 de la Loi, qui prévoit ce qui suit :

---

<sup>12</sup> Pièce [A-0014](#), p. 30 à 36 et 48 à 55.

<sup>13</sup> Pièce [A-0014](#), p. 54.

<sup>14</sup> Pièce [A-0014](#), p. 46 à 55.



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

[...]

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

[...] ».

[22] Il est de jurisprudence constante que la révision ne peut être un moyen déguisé d'appel par lequel une seconde formation substituerait sa propre appréciation des faits à celle de la première formation. La Régie réfère régulièrement à l'arrêt clé en la matière, rendu par la Cour d'appel du Québec dans *Épiciers Unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux* :

« *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>15</sup>. [soulignements omis]

[23] Dans le même ordre d'idée, le juge Fish de la Cour d'appel du Québec, dans l'arrêt *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, mentionne que :

« [48] *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>15</sup> [Épiciers Unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux](#), 500-09000984-955 (1996) (QCCA).

[49] *And I would ascribe to the verb “invalidate”, in this context, the meaning given to its corresponding adjective by the Canadian Oxford Dictionary :*

*invalid* 1. *not officially acceptable or usable, esp. having no legal force.*  
2. *not true or logical; not supported by reasoning (an invalid argument).*  
[note de bas de page omise]

[50] *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>16</sup>. [soulignements omis]*

[24] Dans ce même arrêt, la juge Rousseau-Houle interprète, pour sa part, la notion de vice de fond comme suit :

« [140] *Notre Cour a reconnu que cette notion doit être interprétée largement. Elle est suffisamment large pour permettre la révocation d’une décision qui serait ultra vires ou qui, plus simplement, 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.*

[141] *Sous prétexte d’un vice de fond, le recours en révision ne doit pas être une répétition de la procédure initiale ni un appel déguisé sur la base des mêmes faits et arguments. La partie qui y a recours doit alléguer précisément l’erreur susceptible d’invalider la première décision.*

[142] *Ce rôle qu’a voulu donner le législateur au décideur administratif d’évaluer les motifs de recevabilité de la requête en révision pour l’une des causes mentionnées à l’article 154 L.J.A. milite généralement en faveur d’une grande déférence à l’égard de la décision révisée puisque celle-ci vise à assurer le plus parfaitement possible la poursuite des objectifs de la loi. Le caractère particulier de la cause de révision tenant à un vice de fond de nature à invalider la décision exige toutefois que soit examinée, dans chaque cas, la nature du vice de fond*

---

<sup>16</sup> [Tribunal administratif du Québec c. Godin](#), 500-09-009744-004 (QCCA).

*allégué par la partie qui se pourvoit en révision administrative* ». [notes de bas de page omises]

[25] Tel que l'indique la Cour d'appel du Québec dans l'arrêt *Bourassa c. Commission des lésions professionnelles*, la notion de vice de fond peut englober une pluralité de situations, mais l'erreur doit être suffisamment fondamentale et sérieuse pour être de nature à invalider la décision. Selon la Cour d'appel, « *une décision qui ne rencontre pas les conditions de fond requises par la loi peut constituer un vice de fond.* » Elle mentionne également que « [s]ous prétexte d'un vice de fond, le recours en révision ne doit cependant pas être un appel sur la base des mêmes faits. Il ne saurait non plus être une invitation faite à un commissaire de substituer son opinion et son appréciation de la preuve à celle de la première formation ou encore une occasion pour une partie d'ajouter de nouveaux arguments »<sup>17</sup>. [note de bas de page omise]

[26] Reprenant les arrêts *Godin* et *Bourassa* dans l'arrêt *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, la Cour d'appel du Québec précise la raison d'être de la révision pour vice de fond :

« [50] *En ce qui concerne les caractéristiques inhérentes d'une irrégularité susceptible de constituer un vice de fond, le juge Fish note qu'il doit s'agir d'un "defect so fundamental as to render [the decision] invalid", "a fatal error". Une décision présentant une telle faiblesse, note-t-on dans l'arrêt Bourassa, est "entachée d'une erreur manifeste de droit ou de fait qui a un effet déterminant sur le litige". [...]*

*On voit donc que la gravité, l'évidence et le caractère déterminant d'une erreur sont des traits distinctifs susceptibles d'en faire "un vice de fond de nature à invalider [une] décision".*

[51] *En ce qui concerne la raison d'être de la révision pour un vice de fond [...], la jurisprudence est univoque. [...]. Il ne saurait s'agir de substituer à une première opinion ou interprétation des faits ou du droit une seconde opinion ni plus ni moins défendable que la première. Intervenir en révision pour ce motif commande la réformation de la décision par la Cour supérieure car le tribunal administratif "commits a reviewable error when it revokes or reviews one of its earlier decisions merely because it disagrees with its findings of fact, its interpretation of a statute or regulation, its reasoning or even its conclusions". L'interprétation d'un texte*

---

<sup>17</sup> [Bourassa c. Commission des lésions professionnelles](#), [2003] C.L.P. 601 (C.A.).

*législatif “ ne conduit pas nécessairement au dégagement d’une solution unique ” mais, comme “ il appart[ient] d’abord aux premiers décideurs spécialisés d’interpréter ” un texte, c’est leur interprétation qui, toutes choses égales d’ailleurs, doit prévaloir. Saisi d’une demande de révision pour cause de vice de fond, le tribunal administratif doit se garder de confondre cette question précise avec celle dont était saisie la première formation (en d’autres termes, il importe qu’il s’abstienne d’intervenir s’il ne peut d’abord établir l’existence d’une erreur manifeste et déterminante dans la première décision) »<sup>18</sup>. [notes de bas de page omises]*

[27] En résumé, à l’égard d’un vice de fond de nature à invalider une décision, la jurisprudence nous enseigne ce qui suit :

- 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;
- le fardeau d’établir l’erreur et son caractère fondamental ou fatal repose sur le demandeur en révision.

[28] Enfin, pour qu’une décision soit insoutenable, il faut que l’erreur ait été fondamentale au processus décisionnel. L’erreur simple de droit suffit cependant dès qu’elle porte sur une question juridictionnelle.

[29] Par ailleurs, il est également reconnu qu’une partie ne peut, en révision, bonifier sa preuve, produire une nouvelle preuve ou présenter de nouveaux arguments. Comme l’écrit M<sup>e</sup> Jean-Pierre Villaggi, la demande de révision ne peut être utilisée :

---

<sup>18</sup> [Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine](#), C.A. Montréal 2005 QCCA 775, par. 50 et 51.

« [...] pour permettre à une des parties au litige de combler les lacunes de la preuve qu'elle a présentée lors du débat original. La demande de révision (« réexamen ») pour cause ne peut donc être une occasion de présenter de nouveaux arguments de droit »<sup>19</sup>.

[30] Si les conditions prévues à l'article 37 de la Loi sont remplies, la Régie aura compétence pour réviser ou révoquer toute décision qu'elle aura rendue et y substituer une autre décision, le cas échéant. À l'inverse, si les conditions ne sont pas satisfaites, la Régie n'aura pas compétence pour réviser ou révoquer une décision.

## 5. MOTIFS DE RÉVISION

### 5.1 POSITION DU ROÉÉ

[31] Le ROÉÉ demande de révoquer la Décision en annulant les paragraphes 71 et 80 autorisant la réalisation du Projet<sup>20</sup>. Selon lui :

« [...] la première formation a commis des erreurs de droit, de compétence et de procédure de nature à invalider la décision D-2021-072 :

- en omettant, aux fins des articles 31, al. 1 (5<sup>o</sup>) et 73 LRÉ, de respecter ses obligations en vertu de l'article 5 LRÉ, notamment en ce qui concerne la satisfaction des besoins énergétiques dans « le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement » et « dans une perspective de développement durable »;
- en omettant de s'assurer de la présence au dossier d'éléments de preuve à ces égards, essentiels à l'exercice régulier de sa compétence réglementaire d'autoriser ou de refuser d'autoriser le projet d'extension de réseau d'Énergir à Richmond; et
- en statuant sur l'autorisation du Projet en l'absence d'une telle preuve »<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Jean-Pierre Villaggi, *Droit public et administratif*, École du Barreau du Québec, Collection de droit 2016-2017, vol. 7, Éditions Yvon Blais Inc., p. 144.

<sup>20</sup> Pièce [B-0002](#), p. 2, par. 5 et, dossier R-4150-2021, décision [D-2021-072](#), p. 21, 23 et 24, par. 71 et 80.

<sup>21</sup> Pièce [B-0002](#), p. 2, par. 4.

[32] Essentiellement, le ROEÉ reproche à la première formation « *de ne pas avoir considéré le respect des objectifs* » du PÉV, adopté en novembre 2020, et d’avoir ainsi contrevenu à l’article 5 de la Loi dans l’exercice de son pouvoir d’autorisation prévu à l’article 73 de la Loi<sup>22</sup>.

[33] Le motif sur laquelle se fonde la Demande de révision du ROEÉ repose sur la prémisse selon laquelle l’article 5 de la Loi, tel que modifié en 2016, exige que la Régie considère le respect des objectifs du PÉV.

[34] Plus particulièrement, le ROEÉ soumet que<sup>23</sup> :

- depuis sa modification, la formulation de l’article 5 de la Loi encadre de manière plus précise l’exercice des pouvoirs de la Régie en spécifiant le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement du Québec, contrairement à sa rédaction antérieure, qui mentionnait uniquement que la Régie devait favoriser les besoins énergétiques « *dans une perspective de développement durable et d’équité au plan individuel comme au plan collectif* »;
- la modification de la Loi en 2016<sup>24</sup>, qui édictait la *Loi sur Transition énergétique Québec*, vise toutes « *les politiques énergétiques du gouvernement* » du Québec;
- l’emploi du mot « *favorise* », signifiant « *agir en faveur de* », indique que cette exigence n’est pas facultative : « [...] c’est une obligation, et quand on dit « *favorise* », c’est une obligation absolue. [...] la version anglaise dit [...] de l’article 5 dit « *shall promote* » [...] »<sup>25</sup>;
- la Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l’électrification<sup>26</sup>, sanctionnée le 22 octobre 2020, porte sur la gouvernance en matière de changements climatiques et d’électrification et vise à orienter de manière transversale l’ensemble de l’appareil gouvernemental, incluant la Régie;
- le PÉV a été élaboré par le ministère de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, en vertu de la *Loi sur la qualité de l’environnement*<sup>27</sup>, et a été adopté le 16 novembre 2020 par le gouvernement du Québec;

<sup>22</sup> Pièce [B-0030](#), p. 9, par. 15.

<sup>23</sup> Pièce [B-0030](#), p. 9 à 16, par. 17 à 43.

<sup>24</sup> LQ, 2016, c. 35.

<sup>25</sup> Pièce [A-0014](#), p. 93 et 94.

<sup>26</sup> LQ, 2020, c. 19.

<sup>27</sup> [RLRQ, c. Q-2](#).

- le PÉV est la plus récente des politiques énergétiques visées à l'article 5 de la Loi, dont les actions sont prévues dans le *Plan de mise en œuvre 2020-2026*<sup>28</sup>;
- l'article 5 de la Loi requiert donc un examen attentif et rigoureux du PÉV qui contient les objectifs du gouvernement du Québec en matière énergétique;
- le PÉV priorise l'électrification comme mesure de lutte contre les changements climatiques et favorise le déploiement d'autres sources d'énergies renouvelables dans les cas où l'électrification n'est pas possible;
- le pouvoir d'autorisation prévu à l'article 73 de la Loi n'accorde pas une discrétion illimitée à la Régie, en ce qu'il « demeure conditionné » par l'article 5 de la Loi, « [...] laquelle prévoit désormais que la Régie favorise la satisfaction des besoins dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement »<sup>29</sup>.

[35] Pour le ROÉÉ, tout cela démontre que l'article 5 de la LRÉ ne peut être correctement appliqué aujourd'hui sans que les objectifs du PÉV, et son Plan de mise en œuvre, le cas échéant, ne soient dûment considérés.

[36] Le ROÉÉ souligne que le contexte statutaire dans lequel s'inscrit l'article 37 de la Loi commande d'accorder à cette disposition une interprétation large et libérale<sup>30</sup>.

[37] Le ROÉÉ ajoute qu'il n'est pas souhaitable de simplement présumer que la première formation a considéré le PÉV et qu'elle a omis d'en faire mention. La Décision et les motifs devaient être intelligibles. En audience, dans son analyse des motifs invoqués par la première formation, il souligne ce qui suit :

*« Alors, la première formation ne mentionne guère, dans la portion de sa décision qui comporte son opinion, son raisonnement, sur la politique énergétique actuelle et son impact dans le dossier.*

[...]

*Puis là, on demande différentes choses. Alors, une chose à remarquer... Puis nous, on attache beaucoup d'importance à ce fait-là quand on dit que la prochaine fois,*

---

<sup>28</sup> Pièce [B-0049](#).

<sup>29</sup> Pièce [A-0014](#), p. 111.

<sup>30</sup> Pièce [A-0014](#), p. 72 à 88.

*c'est important, mais la prochaine fois, on va vous demander de nous faire une preuve sur ces questions-là.*

*Autrement dit, ça démontre, selon nous, la nature insoutenable, finalement, d'une erreur sérieuse et fondamentale dans la décision. Ce n'est pas l'erreur sérieuse et fondamentale, mais ça indique la nature non intelligible des motifs dans le sens que la Régie dit : « Bien, la prochaine fois, nous et vous, nous la Régie et vous, Énergir, le Distributeur qui bénéficie d'un monopole de distribution des hydrocarbures.*

*La prochaine fois, tout le monde va obéir aux exigences de l'article 5 prescrit par l'Assemblée nationale et au Plan d'économie verte, la politique énergétique qui a été, comme je l'ai dit, habilitée par l'Assemblée nationale et élaborée par le Ministre de l'environnement, de manière transversale et adoptée comme politique énergétique par le Gouvernement du Québec.*

*Alors, nous, on dit très simplement que c'est une erreur sérieuse et fondamentale, de nature à invalider la décision, que de dire : « Bien, on ne l'appliquera pas. C'est vrai, vous soulevez un bon point, mais on l'appliquera la prochaine fois »<sup>31</sup>.*

[38] Selon le ROÉÉ, la Décision révèle plutôt le non-respect des exigences de l'article 5 de la Loi, pour les motifs suivants<sup>32</sup> :

- au paragraphe 66 de la Décision, la première formation retient certains aspects de la *Politique énergétique 2030*, sans toutefois mentionner les exigences du PÉV;
- au paragraphe 70 de la Décision, la première formation reconnaît que le Projet ne respecte pas le « *nouveau paradigme* » des politiques énergétiques en exigeant qu'une plus grande attention soit portée aux « *aspects environnementaux positifs* » des projets examinés lors des prochains dossiers d'Énergir;
- par analogie, en matière de surveillance judiciaire, les tribunaux ont déjà statué que le manquement d'un décideur d'appliquer une directive gouvernementale est un indice du fait que la décision attaquée doit être infirmée<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Pièce [A-0014](#), p. 69 à 71.

<sup>32</sup> Pièce [B-0030](#), p. 16 à 19, par. 45 à 59.

<sup>33</sup> Pièces [B-0043](#), [B-0044](#), [B-0045](#) et [B-0046](#). Également la décision D-2016-105, produite comme pièce [B-0041](#).



[39] Enfin, advenant que la Régie accueille la Demande en révision, le ROEE propose que l'examen au fond fasse l'objet d'une audience « *de vive voix* »<sup>34</sup>.

## 5.2 POSITION DU RTIEÉ

[40] En audience, le RTIEÉ souligne que sa position est très proche de celle du ROEE, avec quelques nuances. La seule divergence porte sur la question de savoir si le vice de fond sérieux et fondamental est de nature à invalider la Décision<sup>35</sup>.

[41] Le RTIEÉ soumet d'abord qu'il désire faire reconnaître un consensus sur un principe « *qui fera jurisprudence pour l'avenir* », selon lequel l'insuffisance de prise en compte de l'un ou l'autres des facteurs énumérés à l'article 5 de la Loi peut constituer un vice de fond sérieux et fondamental de nature à invalider une décision et donc constituer un motif de révision ou de révocation d'une décision<sup>36</sup>.

[42] Le RTIEÉ soumet également que la discrétion conférée à un tribunal doit être exercée en tenant compte des considérations que vise la loi. En l'espèce, il souligne que l'article 5 de la Loi comporte six facteurs de forces variables dans l'exercice de la discrétion de la Régie, soit trois facteurs pour lesquels la Régie doit « *assurer la conciliation* » entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable d'un distributeur et trois autres, plus directifs, applicables lorsque la Régie favorise la satisfaction des besoins énergétiques. Le RTIEÉ précise que « *le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement* » est le facteur qui est exprimé de la manière la plus directive<sup>37</sup>.

[43] Le RTIEÉ est d'avis que la première formation n'a pas suffisamment pris en compte l'une des politiques énergétiques du gouvernement du Québec, soit le PÉV. Selon le RTIEÉ<sup>38</sup> :

---

<sup>34</sup> Pièce [B-0030](#), p. 16 à 19, par. 45 à 59.

<sup>35</sup> Pièce [A-0016](#), p. 7 et p. 34 à 42.

<sup>36</sup> Pièce [D-0006](#), p. 3 à 7, par. 4 à 8.

<sup>37</sup> Pièce [D-0006](#), p. 8 à 17, par. 9 à 18.

<sup>38</sup> Pièce [D-0006](#), p. 18 à 35, par. 19 à 33.

- la Régie a l'obligation de tenir compte des six facteurs de l'article 5 de la Loi de façon « *suffisante* », avec une motivation dans le texte de sa décision<sup>39</sup>;
- une des caractéristiques des politiques énergétiques consiste dans le choix de la meilleure énergie dans une perspective de décarbonation, ce qui constitue un nouveau paradigme;
- ce paradigme signifie que lorsque la Régie est saisie d'un projet d'extension de réseau gazier, elle doit se demander, d'une part, si le gaz naturel remplace une énergie plus polluante et, d'autre part, si le projet peut être satisfait par une autre forme d'énergie moins polluante que le gaz naturel par canalisation;
- la première formation, bien que saisie de la question par les personnes intéressées, n'a pas examiné ce second aspect ou, subsidiairement, ne l'a pas examiné de façon suffisante, ce qui constitue un vice de fond sérieux et fondamental de nature à invalider la Décision<sup>40</sup>.

[44] Malgré ce qui précède et considérant que le Projet est complété, le RTIEÉ recommande à la Régie de rejeter la Demande de révision, « *tout en insistant sur l'importance, malgré tout et pour la jurisprudence, que la Régie reconnaisse les principes* » qu'il a présentés<sup>41</sup>. Il soumet notamment ce qui suit :

*« Est-il dans l'intérêt public et dans l'intérêt du développement durable qu'une telle extension de réseau dont on ne sait pas encore si elle aurait été autorisée ou non si la Régie avait suffisamment tenu compte des facteurs de l'article 5, risque de devenir un actif échoué? »*

*En d'autres termes, comment la Régie peut-elle logiquement se demander si l'alimentation du parc industriel de Richmond en gaz naturel par canalisation devrait être refusée au motif qu'une autre forme d'énergie moins polluante pourrait y être installée alors que la canalisation gazière se trouve de facto déjà construite?*

*Est-il dans l'intérêt public et dans l'intérêt du développement durable de risquer en cas de refus d'autorisation par le présent dossier de révision, que la disposition de cet actif échoué devienne un problème dont la cause tarifaire ultérieure d'Énergir aurait à traiter : la Régie aurait alors à se demander s'il est préférable de faire*

---

<sup>39</sup> Pièce [A-0016](#), p. 26 et 27.

<sup>40</sup> Pièce [A-0016](#), p. 47 et 48.

<sup>41</sup> Pièce [D-0006](#), p. 36 à 38.

*absorber le coût de cet actif échoué par Énergir ou d'en faire absorber le coût en tout ou en partie dans les tarifs?*

*Est-il dans l'intérêt public et dans l'intérêt du développement durable de laisser en terre des actifs neufs, fonctionnels et inutilisés de livraison de gaz naturel par canalisation alors que, hors de ce dossier, l'on aurait à examiner en parallèle la possibilité de construire d'autres actifs supplémentaires permettant de desservir les mêmes besoins énergétiques par une autre filière »<sup>42</sup>.*

[45] Le RTIEÉ conclut que, malgré ses réserves quant aux lacunes de prise en compte de l'article 5 de la Loi aux fins de l'autorisation du Projet, il n'y a pas une atteinte suffisamment grande à cette disposition pour prendre le risque d'en faire un actif échoué<sup>43</sup>.

[46] Enfin, au sujet du mode procédural à retenir pour l'examen au fond de la Demande de révision, le cas échéant, le RTIEÉ propose que la Formation en révision reçoive la totalité des pièces au dossier R-4150-2021 et qu'elle reconnaisse d'office les personnes intéressées de ce dossier comme intervenants tout en permettant le dépôt d'autres demandes d'intervention. Le RTIEÉ suggère également la présentation de demandes de renseignements et d'une preuve ainsi que la convocation d'une audience<sup>44</sup>.

### 5.3 POSITION D'ÉNERGIR

[47] Selon Énergir, la question que la Régie doit se poser dans le présent dossier est la suivante :

*« [...], en matière de révision, le seuil à atteindre n'est pas simplement de se demander si l'article 5 aurait dû être considéré davantage ou si la décision aurait pu être plus claire à l'égard de l'article 5 ou est-ce que j'aurais rendu la même décision à la place de la première formation. Dans le contexte de révision sur l'article 37, la question que vous devez vous poser, c'est, est-ce que l'application de l'article 5 par la première formation contient des erreurs ou des lacunes qui sont tellement graves et fondamentales qu'elles mènent à une décision qui est*

---

<sup>42</sup> Pièce [A-0016](#), p. 64 et 65.

<sup>43</sup> Pièce [D-0006](#), p. 37.

<sup>44</sup> Pièce [D-0006](#), p. 39 et 40, par. 34 à 36.

*insoutenable et qui doit être révisée? Et c'est seulement si vous répondez oui à cette question-là qu'il a ouverture au recours en révision »<sup>45</sup>.*

[48] Énergir ajoute que la révision prévue à l'article 37 de la Loi est une procédure d'exception qui doit être interprétée de manière restrictive et non de façon large et libérale comme le suggère le ROÉÉ<sup>46</sup>.

[49] En ce qui a trait à l'obligation de motiver une décision, Énergir soumet que la jurisprudence reconnaît qu'il suffit que les éléments essentiels du raisonnement du décideur soient présentés, sans que ce dernier ait à se prononcer sur l'ensemble des arguments avancés<sup>47</sup>.

[50] Énergir soumet également que bien que l'article 5 de la Loi doive servir de « *toile de fond* » dans le cadre d'une demande d'autorisation présentée en vertu de l'article 73 de la Loi, cette disposition n'impose pas à la Régie une obligation additionnelle de motivation. L'absence d'une analyse spécifique portant sur l'article 5 de la Loi ne peut pas être interprétée comme une omission de l'avoir considéré, cette considération pouvant être implicite<sup>48</sup>.

[51] Selon Énergir, la première formation a considéré l'article 5 de la Loi non seulement de manière implicite, mais de façon explicite, en ce qu'elle<sup>49</sup> :

- fait état des objectifs environnementaux du Projet, dont la réduction des gaz à effet de serre (GES) et des polluants atmosphériques en remplaçant le propane et le mazout;
- reprend notamment l'argumentation du ROÉÉ en ce qui a trait au respect des engagements, objectifs et priorités du gouvernement du Québec dans le cadre du PÉV et du *Plan de mise en œuvre 2020-2026*;
- réfère aux arguments d'Énergir en réplique à la position du ROÉÉ, soit que le Projet s'inscrit à l'intérieur des politiques énergétiques du gouvernement du

---

<sup>45</sup> Pièce [A-0016](#), p. 98 et 99.

<sup>46</sup> Pièce [A-0016](#), p. 106 à 108.

<sup>47</sup> Pièce [C-Énergir-0022](#), p. 9 à 11, par. 26.

<sup>48</sup> Pièce [C-Énergir-0022](#), p. 11 et 12, par. 27 et 31.

<sup>49</sup> Pièces [C-Énergir-0022](#), p. 13 à 15, par. 32 à 40 et [A-0016](#), p. 129 à 132.

Québec, puisqu'il bénéficie de son engagement financier et qu'il permettra d'éviter l'émission de GES.

[52] Ainsi, Énergir soumet la question et la réponse suivantes :

*« 41. [...] est-il réellement « insoutenable » de conclure que le Projet respecte les objectifs des politiques énergétiques du gouvernement dans la mesure où ce même gouvernement a décidé, postérieurement à l'adoption du PEV, d'appuyer sans équivoque et de financer la presque totalité du Projet, tout en indiquant vouloir 'soutenir financièrement les projets d'extension du réseau de distribution de gaz naturel pour desservir les secteurs industriel et agricole ?' »*

*42. À la lumière de la Décision prise dans son ensemble ainsi que de la jurisprudence en matière de révision, Énergir voit difficilement comment le ROÉÉ peut qualifier la Décision [...] comme n'étant pas 'soutenable' ni 'intelligible' ».*

*43. Énergir soumet que la première formation s'est acquittée de son obligation en vertu de l'article 5 LRÉ dans le cadre de la Décision, et que de retenir la position du ROÉÉ reviendrait à exiger de la Régie un degré de précision qui n'est pas requis dans le cadre d'une demande présentée sous l'article 73 LRÉ »<sup>50</sup>. [note de bas de page et citation omises]*

[53] En ce qui a trait au paragraphe 70 de la Décision, Énergir souligne que la première formation mentionne que la preuve était succincte quant aux autres aspects environnementaux positifs du Projet. Elle ne dit pas, comme le suggère le ROÉÉ, que le Projet ne respecte pas l'article 5 de la Loi et qu'elle l'autorise même s'il n'est pas conforme. Énergir conclut, au contraire, que la première formation dit explicitement que le Projet est conforme à la Loi et au *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*<sup>51</sup> (le Règlement)<sup>52</sup>.

[54] Enfin, Énergir ne se prononce pas sur le mode procédural pour l'examen au fond, le cas échéant, de la Demande de révision.

<sup>50</sup> Pièce [C-Énergir-0022](#), p. 16 et 17, par. 41 à 43.

<sup>51</sup> [RLRQ, c. R-6.01, r. 2.](#)

<sup>52</sup> Pièce [A-0016](#), p. 137 à 139.

## 6. OPINION DE LA RÉGIE

[55] Par sa Demande de révision, le ROÉÉ, appuyé par le RTIEÉ, reproche essentiellement à la première formation d'avoir commis un vice sérieux et fondamental de nature à invalider la Décision en omettant de considérer l'article 5 de la Loi et, plus spécifiquement le PÉV, dans le cadre de l'examen du Projet en application de l'article 73 de la Loi. Le ROÉÉ soulève incidemment l'insuffisance ou l'absence de motivation de la première formation au soutien de sa Décision.

### 6.1 CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE

#### *L'article 73 de la Loi*

[56] L'article 73 de la Loi prévoit qu'une autorisation de la Régie est requise notamment lorsqu'Énergir entend acquérir des actifs ou étendre son réseau de distribution de gaz naturel. Cette disposition stipule également que les conditions et les cas pour lesquels une demande d'autorisation est requise sont établis par règlement. Les articles 2 et 3 du Règlement prévoient que cette demande d'autorisation doit être accompagnée des renseignements suivants :

*« 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 qualité de prestation du service [...] de distribution [...] 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 [...] 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 [...] des distributeurs de gaz naturel;

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

[57] En somme, le Règlement prévoit les conditions relatives à la demande d'autorisation du Projet présentée par Énergir devant la première formation.

### ***L'article 5 de la Loi***

[58] La Régie n'a d'autres compétences que celles que le législateur lui a expressément attribuées. Elle possède une compétence d'attribution<sup>53</sup>. Les matières envers lesquelles la Régie a compétence sont énoncées à la section 1 (intitulée « Compétence ») du chapitre III (intitulé « Fonctions et pouvoirs ») de la Loi, soit aux articles 31 à 42.

[59] Quant à l'article 5 de la Loi, inséré à la section 1 (intitulée « Institution ») du chapitre II (intitulé « Organisation et fonctionnement de la Régie) de la Loi, il prévoit que :

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

[60] La Régie a établi, à plusieurs reprises, que cette disposition n'est pas attributive de compétence, mais qu'elle constitue une toile de fond, un énoncé législatif des préoccupations dont elle doit tenir compte dans l'exercice de ses fonctions<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Décision [D-2018-146](#), p. 29, par. 92.

<sup>54</sup> Notamment : Dossiers R-4103-2019, décision [D-2021-038](#), p. 72, par. 258, R-4100-2019, [D-2019-156](#), p. 15, par. 48, et R-4008-2017, [D-2018-052](#), p. 8, par. 29.

### ***La modification de l'article 5 de la Loi en 2016***

[61] La Régie a récemment commenté le dernier changement apporté à l'article 5 de la Loi et l'addition, parmi les préoccupations énoncées, des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement du Québec :

*« [49] L'article 5 de la Loi a été amendé en décembre 2016 par la Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives afin de prévoir que les objectifs des politiques énergétiques du gouvernement soient pris en compte par la Régie. La disposition se lit maintenant comme suit :*

[...]

*[50] Depuis la mise en vigueur de cet amendement, la Régie a reconnu, dans sa décision D-2018-052, qu'elle devait prendre en compte les objectifs des politiques énergétiques :*

*' [30] Tout comme les autres préoccupations mentionnées à l'article 5 de la Loi, le respect des objectifs des Politiques énergétiques sera certainement un facteur dont la Régie tiendra compte en examinant la Demande. Cependant, en l'absence de règlement spécifique relatif au GNR, le cadre réglementaire dans lequel cette dernière s'inscrit repose sur les articles 48 et 52 de la Loi '.*

*[51] On peut s'interroger sur la portée des termes « politiques énergétiques » qui, incidemment, ne sont pas définis à la Loi. Cependant, le seul fait que l'article 5 de la Loi ait été amendé dans le contexte d'une loi qui visait la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030, [...] implique nécessairement que cette modification avait pour objectif d'imposer la prise en compte des orientations gouvernementales inscrites dans cette politique énergétique.*

*[52] D'ailleurs, depuis l'amendement à l'article 5 de la Loi, la Régie a pris en compte les objectifs de la Politique énergétique 2030 à plusieurs reprises dans ses décisions.*

*[53] Il ne fait aucun doute que dans l'exercice de ses fonctions, la Régie doit tenir compte des objectifs visés dans la Politique énergétique 2030, qui constitue un document officiel qui livre les orientations, les objectifs et les initiatives du*



*gouvernement en matière énergétique* »<sup>55</sup>. [notes de bas de page omises] [nous soulignons]

[62] La Formation en révision souligne que, dans cette dernière décision la Régie a indiqué qu'elle « *n'exclut pas que des orientations en matière de politiques énergétiques du gouvernement puissent être communiquées par un autre véhicule qu'une politique énergétique officielle* »<sup>56</sup>.

[63] Par ailleurs, la Régie écrivait ce qui suit dans une récente décision à l'égard du PÉV :

« [144] Le 16 novembre 2020, le gouvernement rendait public son Plan pour une économie verte 2030, le PEV - la Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques (la Politique cadre d'électrification), complémentée par le Plan de mise en œuvre 2021-2026.

[...]

[147] La Régie est d'avis qu'il lui faut tenir compte de la volonté gouvernementale exprimée dans la Politique énergétique, telle que complémentée par le PEV, de susciter l'émergence d'une filière de production de GNR au Québec »<sup>57</sup>. [notes de bas de page omises] [nous soulignons]

[64] La Formation en révision souligne que la qualification du PÉV, à titre de politique énergétique du gouvernement du Québec, n'était pas un enjeu de la présente instance. Elle note également la position d'Énergir à l'égard du PÉV : :

« [...] du côté d'Énergir, on ne conteste aucunement le fait que le PEV constitue une politique énergétique, et cætera. La seule chose que je veux porter à votre attention ici, c'est que de notre côté, du côté d'Énergir, on ne conteste aucunement le fait que le PEV constitue une politique énergétique. Donc, pour nous, c'est un acquis. Donc, simplement pour vous mentionner qu'il n'y a pas de notre point de vue d'enjeu à ce niveau-là »<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Dossier R-4100-2019, décision [D-2019-156](#), p. 15 et 16, par. 49 à 53.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 17, par. 60.

<sup>57</sup> Dossier R-4008-2017, décision [D-2021-096](#), p. 40, par. 144 et 147. La Régie réitère sa position dans la décision [D-2021-158](#), p. 31 et 32, par. 118 à 121.

<sup>58</sup> Pièce [A-0016](#), p. 139.

[65] En conséquence, pour les fins de la présente décision, la Formation en révision se satisfait de la concordance des positions des participants à cet égard.

### ***L'effet de la modification de l'article 5 de la Loi***

[66] La Régie a déjà été saisie d'une question similaire à celle posée par le ROÉÉ en l'instance, à savoir si l'ajout de l'expression « *dans le respect des objectifs des politiques économiques du gouvernement* » parmi les préoccupations dont elle doit tenir compte dans l'exercice de ses fonctions a eu pour effet de modifier l'article 5 de la Loi, de telle sorte que l'interprétation constante retenue par la Régie doit être révisée. En effet, dans le dossier R-4008-2017, Énergir soutenait que ce changement législatif imposait un changement du cadre réglementaire :

*« [16] Le Distributeur soutient que la Régie doit interpréter l'article 5 de la Loi de manière large et libérale. Selon lui, la précision apportée à cet article fait en sorte que l'ensemble des publications gouvernementales en lien avec la Politique énergétique 2030 font partie intégrante du cadre réglementaire s'appliquant à la Régie et que cette dernière doit les considérer lorsqu'elle détermine le cadre réglementaire applicable à une demande.*

*[17] Énergir soutient que les objectifs et plans d'action gouvernementaux sont très clairs et que la Régie doit en tenir compte. C'est d'ailleurs pourquoi, malgré l'absence d'un règlement adopté en vertu de l'article 112 (4) de la Loi, le Distributeur doit, considérant le libellé de l'article 5, être proactif et proposer des mesures relatives à l'achat et la vente de GNR.*

[...]

*[24] La Régie constate que les articles 48 et 52 de la Loi ne font pas de distinction entre le GNR et le gaz naturel de source fossile. Ainsi, le cadre réglementaire qu'elle doit considérer en l'instance est exactement le même que celui qu'elle utilise habituellement pour examiner les prix, les modalités et les tarifs découlant des autres sources d'approvisionnement en gaz naturel.*

*[25] Comme plusieurs l'ont fait remarquer, la position de la Régie depuis la décision RNCREQ c. Régie de l'énergie et al. consiste à étudier les sujets qui doivent l'être en fonction du cadre réglementaire existant au moment de l'examen.*

[...]

[27] Est-ce que l'article 5 de la Loi, tel que modifié depuis décembre 2016, a pour effet de modifier le cadre réglementaire en vertu duquel la Régie doit rendre ses décisions, comme le prétend Énergir?

[28] La réponse à cette question doit être négative.

[29] La jurisprudence de la Régie a établi depuis longtemps que l'article 5 de la Loi n'est pas attributif de compétence, mais qu'il constitue une toile de fond, un énoncé législatif des préoccupations que la Régie doit avoir en tête dans l'exercice de ses fonctions. Par sa décision D-2016-043, la Régie a souligné que l'article 5 de la Loi énonce la façon dont elle doit exercer sa compétence.

[30] Tout comme les autres préoccupations mentionnées à l'article 5 de la Loi, le respect des objectifs des Politiques énergétiques sera certainement un facteur dont la Régie tiendra compte en examinant la Demande. Cependant, en l'absence de règlement spécifique relatif au GNR, le cadre réglementaire dans lequel cette dernière s'inscrit repose sur les articles 48 et 52 de la Loi »<sup>59</sup>. [nous soulignons]  
[note de bas de page omise]

[67] En définitive, la Régie a retenu que la modification apportée à l'article 5 de la Loi n'avait pas eu pour effet de modifier l'interprétation jurisprudentielle de cette disposition.

## **6.2 L'APPLICATION DU CRITERE DE REVISION A L'EGARD DE LA SUFFISANCE DES MOTIFS ET SON APPLICATION A L'ARTICLE 5 DE LA LOI**

### ***Absence ou insuffisance des motifs comme vice de fond***

[68] L'article 18 de la Loi prévoit qu'une « décision de la Régie doit être rendue avec diligence et être motivée ».

---

<sup>59</sup> Dossier R-4008-2017, décision [D-2018-052](#), p. 6 à 9, par. 16, 17, 24, 25 et 27 à 30.

[69] La Régie a déjà rappelé que la jurisprudence reconnaît un large spectre au niveau de motivation requis en fonction du contexte et du type de décision et ne sanctionne pas de la même manière l'absence et l'insuffisance de motifs au soutien d'une décision :

« [154] [...] Les tribunaux assimilent généralement l'absence de motivation à un manquement aux principes d'équité procédurale qui, une fois avéré, frapperait la décision de nullité absolue.

[155] Dans le cas de l'insuffisance de motifs, la jurisprudence reconnaît plutôt qu'elle constitue un vice de fond, dont le réexamen viserait à rechercher le caractère raisonnable de la décision dans une approche globale et où la suffisance de la motivation serait analysée pour vérifier si elle rencontre le test de l'intelligibilité.

[...]

[157] Le type de motifs et le niveau de motivation devraient être adaptés à la nature d'une décision et à l'objet qu'elle vise. Dans le cadre d'un recours en révision, l'identification de l'objet de la décision contestée revêt toute son importance afin que l'examen de la formation en révision puisse circonscrire sur quoi devait porter les motifs de la Régie et les critères appropriés d'une motivation suffisante, intelligible et claire »<sup>60</sup>. [notes de bas de page omises] [nous soulignons]

[70] La Régie a déjà émis certains principes à l'égard de l'application de l'article 5 de la Loi, quant à la manière dont elle doit tenir compte ou considérer les différents éléments qu'il contient. D'abord, la considération des éléments de cette disposition peuvent être implicites et ne doivent pas alourdir l'obligation pour la Régie de motiver ses décisions :

« D'une part, l'article 5 de la Loi est une toile de fond, un énoncé législatif des préoccupations que les membres de la Régie doivent avoir en tête dans l'exercice de leurs fonctions. La Régie doit concilier divers intérêts, tel qu'énoncé à l'article 5 de sa Loi, mais elle n'a pas à expliquer, pour chacun des éléments à trancher, en quoi sa décision est conforme à l'intérêt public ou tient compte du développement durable. Ces considérations sont implicites. L'article 5 ne saurait alourdir l'obligation de la Régie de motiver ses décisions »<sup>61</sup>. [note de bas de page omise] [nous soulignons]

<sup>60</sup> Dossier R-4106-2019, décision [D-2020-081](#), p. 42 et 43, par. 154, 155 et 157.

<sup>61</sup> Dossier R-3652-2007, décision [D-2008-037](#), p. 7.

[71] Dans le même sens, l'absence d'une analyse spécifique portant sur l'article 5 de la Loi ne signifie pas que la Régie a omis de le considérer. Il faut lire la décision dans son ensemble pour comprendre comment cette disposition de la Loi a été considérée dans le processus décisionnel<sup>62</sup>.

[72] De plus, elle a déjà conclu que, dans la mesure où l'article 5 de la Loi n'attribue aucune compétence à la Régie, cette dernière ne saurait l'outrepasser ou refuser de l'exercer<sup>63</sup>.

[73] À la suite de ces constats, la Formation en révision doit déterminer si la première formation a tenu compte, dans le cadre du pouvoir d'autorisation en vertu de l'article 73 de la Loi, des éléments pertinents de l'article 5 de la Loi, dont celui de « *favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement* ».

### ***Analyse de la Décision***

[74] À la section 5 de la Décision, la première formation consigne les commentaires des personnes intéressées en ce qui a trait à la nécessité de tenir compte des politiques énergétiques du gouvernement du Québec. Ainsi, elle relève des commentaires de l'Association québécoise du propane et de l'Association Canadienne du propane (AQP-ACP), que :

« [35] [...] l'AQP-ACP fait valoir que la Régie doit tenir compte des objectifs de l'État quant à la réduction des GES, ainsi que des diverses modifications législatives apportées au cours des douze derniers mois concernant la lutte contre les changements climatiques et la priorisation de l'électricité »<sup>64</sup>. [note de bas de page omise] [nous soulignons]

[75] La première formation résume également la position du ROÉÉ comme suit :

[36] Le ROÉÉ recommande que le Projet soit rejeté, puisqu'il ne respecte pas les engagements, les objectifs et les priorités fixés par le Gouvernement du Québec dans la Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements

<sup>62</sup> Dossier R-3985-2016, décision [D-2017-007](#), p. 25, par. 105.

<sup>63</sup> Dossier R-3652-2007, décision [D-2008-037](#), p. 8.

<sup>64</sup> Dossier R-4150-2021, décision [D-2021-072](#), p. 13, par. 35.

climatiques et dans le Plan de mise en oeuvre 2021-2026 du Plan pour une économie verte 2030.

[...]

[38] Le ROÉÉ fait état d'un rapport d'étude de la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC-Montréal qui a démontré que 79 % des usages du gaz naturel, dont le chauffage de l'espace et le chauffage de l'eau, pourraient être électrifiés. Le ROÉÉ fait valoir qu'une conversion des entreprises du parc industriel de Richmond au gaz naturel pourrait retarder une réelle transition énergétique.

[...]

[40] Par ailleurs, le ROÉÉ indique que le projet prévoit principalement le remplacement de l'utilisation du gaz propane par celle du gaz naturel. Or, la combustion du gaz propane émet légèrement plus de GES que le gaz naturel, mais ne nécessite pas d'importantes infrastructures dont les matériaux ont une empreinte de GES significative et l'enfouissement d'actifs qui doivent se rentabiliser sur une période de 40 ans »<sup>65</sup>. [notes de bas de page omises] [nous soulignons]

[76] La position du RTIEÉ y est présentée comme suit:

« [42] Le RTIEÉ fait remarquer qu'aucune autre solution envisagée n'est soumise par Énergir et ajoute que l'existence d'une subvention gouvernementale n'a pas pour effet de priver la Régie de son obligation de tenir compte, de façon indépendante, de l'intérêt public, des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement, de la perspective de développement durable et de l'équité.

[43] Par ailleurs, le RTIEÉ mentionne que le cadre législatif des politiques énergétiques au Québec a évolué. En effet, des projets tels que ceux d'extension du réseau gazier réglementé au Québec ne peuvent plus être examinés en vase clos, indépendamment de l'examen d'alternatives qui ne consisteraient pas en des extensions du réseau gazier réglementé.

[44] Le RTIEÉ appuie la conversion mazout-gaz, puisqu'elle représente un avantage environnemental certain, retient le positionnement historique de la Régie, à l'effet que la conversion propane-gaz est à peu près neutre quant aux émissions

---

<sup>65</sup> Dossier R-4150-2021, décision [D-2021-072](#), p. 13 et 14, par. 36, 38 et 40.

de GES. Le RTIÉE s'interroge sur le fait que le Projet permet effectivement de capter d'éventuels producteurs de biométhane (GNR), ce qui permettrait ainsi de se rapprocher des cibles gouvernementales de GNR »<sup>66</sup>. [notes de bas de page omises] [nous soulignons]

[77] Enfin, la première formation retient de la position de Greenpeace Canada ce qui suit :

« [47] Greenpeace Canada partage les conclusions du ROEEÉ et considère que le Projet contrevient aux objectifs de la Politique-cadre d'électrification et de lutte aux changements climatiques du Gouvernement du Québec et va à l'encontre du respect de l'objectif de l'Accord de Paris. Dans les circonstances, il recommande à la Régie de rejeter la requête d'Énergir »<sup>67</sup>. [note de bas de page omise] [nous soulignons]

[78] La première formation réfère également à la réplique d'Énergir à l'égard des commentaires des personnes intéressées :

[51] [...] Énergir soumet que le Projet, appuyé par un important apport financier du Gouvernement du Québec, s'inscrit nécessairement à l'intérieur de ses politiques énergétiques au sens de l'article 5 de la Loi. Selon le Distributeur, un engagement financier est une expression très concrète de la mise en application d'une politique gouvernementale.

[52] Selon Énergir, le Projet aura des répercussions positives sur le plan environnemental puisqu'il permettra d'éviter l'émission annuelle, à terme, de 298 tonnes de GES, dont 201 tonnes pour les clients initiaux seulement. Avec la conversion future d'autres clients industriels au gaz naturel, le Projet permettrait de déplacer l'équivalent de plus de 145 000 litres de mazout n° 2 et de 531 000 litres de propane.

[53] Par ailleurs, Énergir fait valoir que sa demande repose sur des prémisses exactes, contrairement à ce qu'affirme l'AQP-ACP. Énergir compare les émissions de CO<sub>2</sub> éq. du gaz naturel et du propane pour un volume de 1 000 m<sup>3</sup> de gaz naturel, soit l'équivalent de 38,32 GJ sur une base énergétique. Le Distributeur indique que le propane émet plus de GES que le gaz naturel puisque l'utilisation du propane

---

<sup>66</sup> Dossier R-4150-2021, décision [D-2021-072](#), p. 14 et 15, par. 42 à 44.

<sup>67</sup> Dossier R-4150-2021, décision [D-2021-072](#), p. 16, par. 47.

*génère 446,4 kg ou 23,6 % de GES supplémentaire par rapport au gaz naturel »<sup>68</sup>.  
[notes de bas de page omises] [nous soulignons]*

[79] À la section 7 de la Décision, intitulée « Opinion de la Régie », la première formation constate que le Projet bénéficie d'un appui du Conseil municipal de Richmond, du Comité de promotion industrielle de la zone de Richmond et du gouvernement du Québec, qui y contribue financièrement.

[80] Également, la première formation « *juge que les renseignements fournis par Énergir au soutien de la réalisation du Projet sont conformes au Règlement* »<sup>69</sup>. Elle se prononce spécifiquement sur certains sujets énumérés à l'article 2 du Règlement, soit l'analyse de rentabilité du Projet, les risques associés aux dépassements des coûts anticipés et la considération d'autres solutions envisagées.

[81] Au paragraphe 57 de la Décision, la première formation « *prend note des commentaires de l'AQP-ACP, de Greenpeace Canada du ROEE et du RTIEÉ* ». En ce qui a trait aux politiques énergétiques du gouvernement du Québec, elle mentionne ce qui suit :

*« [66] [...] la Régie retient que le gouvernement du Québec souligne dans la Politique énergétique 2030 que l'indice d'émissions de GES des différentes formes d'énergie utilisées dans le transport est favorable au gaz naturel en comparaison au propane.*

*[67] [...] la Régie souhaite rappeler [...] qu'elle a évoqué un nouveau paradigme dans l'étude des dossiers qui lui sont soumis dans son Avis sur la capacité du Plan directeur (de Transition énergétique Québec) à atteindre les cibles (A-2019-01 dans le dossier R-4043-2018 (l'Avis). Elle écrivait :*

*« [...] La Politique énergétique 2030 est une nouvelle étape dans la poursuite de la transition énergétique du Québec. Elle découle, entre autres, du constat qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir. Le Québec demeure une société dont la consommation d'énergie par habitant est supérieure à celle d'économies comparables. [...] Enfin, on constate que la réduction des émissions de GES stagne depuis quelques années.*

[...]

---

<sup>68</sup> Dossier R-4150-2021, décision [D-2021-072](#), p. 16 et 17, par. 51 à 53.

<sup>69</sup> Dossier R-4150-2021, décision [D-2021-072](#), p. 18, par. 55.



*[...] L'évolution des politiques énergétiques et de l'encadrement législatif qui en découle constituent donc un véritable nouveau paradigme que la Régie se doit de considérer dans ses propres actions et décisions »<sup>70</sup>. [notes de bas de page omises] [nous soulignons]*

[82] À la lumière du « *nouveau paradigme* » énoncé dans cet extrait de la Décision et qui consiste notamment en l'« *évolution des politiques énergétiques et de l'encadrement législatif qui en découle* », la première formation réfère aux questions 4.1 à 4.5 de sa demande de renseignements à Énergir portant sur les « *aspects positifs environnementaux qui sous-tendent le Projet* » ainsi que sur certains des commentaires de l'AQP-ACP et du ROÉÉ à l'égard des émissions de GES et du respect du PÉV. La première formation conclut que :

*« [70] Dans ses réponses, le Distributeur rappelle que le Projet répond à une demande de la région et qu'il permet de réduire les GES. Toutefois, il s'est montré succinct quant aux autres aspects environnementaux positifs de son Projet. La Régie demande au Distributeur de porter une attention particulière à cet aspect du développement durable qui découle du nouveau paradigme dicté par la transition énergétique dans ses prochaines demandes de prolongement de son réseau »<sup>71</sup>. [nous soulignons]*

[83] Enfin, au paragraphe 62 de la Décision, la première formation indique qu'elle ne retient pas les arguments des personnes intéressées relatifs à la considération d'autres solutions envisagées, à la non pertinence d'un point de vue de l'intérêt public et aux règles de cohérence judiciaire.

## **Conclusion**

[84] De l'analyse qui précède, la Formation en révision est d'avis que la première formation a exercé son pouvoir d'autorisation du Projet conformément au cadre réglementaire prévu à l'article 73 de la Loi, en favorisant « *la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement* » du Québec, au sens de l'article 5 de la Loi.

---

<sup>70</sup> Dossier R-4150-2021, décision [D-2021-072](#), p. 19 et 20, par. 67.

<sup>71</sup> Dossier R-4150-2021, décision [D-2021-072](#), p. 21, par. 70.

[85] En effet, tel qu'il appert de la Décision, la première formation réfère aux différents commentaires des personnes intéressées à l'égard des politiques énergétiques. Elle a d'ailleurs conclu, après examen de la *Politique énergétique 2030*, au positionnement favorable du gaz naturel par rapport au propane sur le plan de l'émission des GES. Ce motif est clair, soutenable et la Décision est intelligible.

[86] Il apparaît clairement que la première formation a pris soin d'exprimer explicitement dans quelle mesure la considération des objectifs de la *Politique énergétique 2030* a été exercée.

[87] La Régie rappelle que l'article 5 de la Loi vise la considération des « *objectifs des politiques énergétiques du gouvernement* ». La disposition ne stipule aucun élément spécifique permettant de discriminer entre les différentes politiques énergétiques du gouvernement du Québec. En l'absence de telles précisions, toutes les politiques énergétiques, reconnues comme telles par la Régie, peuvent faire l'objet de considération dans l'exercice de ses fonctions, selon la pertinence qu'elle leur accorde en fonction de la nature du dossier et du respect du cadre réglementaire.

[88] En conséquence, la Formation en révision est d'avis qu'il n'est pas insoutenable que la première formation ait considéré que la *Politique énergétique 2030* permettait de l'éclairer sur les cibles de différentes filières énergétiques. Il n'est pas non plus insoutenable que la première formation ait pu juger que le PÉV n'offrait pas d'objectifs susceptibles d'être dûment considérés aux fins de son examen de la demande d'Énergir dans le dossier R-4150-2021.

[89] Ainsi, bien que la première formation ait mis l'accent sur la *Politique énergétique 2030* au lieu du PÉV et de son *Plan de mise en œuvre 2020-2026*, il ne revient pas à la Formation en révision, de déterminer si une politique énergétique du gouvernement du Québec a priorité sur l'autre, si elles se complètent ou s'il faut en évaluer le contenu.

[90] D'ailleurs, la Formation en révision retient que l'article 5 de la Loi ne conférant aucune compétence à la Régie, son respect ne saurait constituer le fondement d'obligations spécifiques à l'égard du cadre réglementaire.

[91] Dépourvu du caractère requis pour inférer des obligations réglementaires, l'article 5 constitue néanmoins une disposition déterminante de la Loi, autour de laquelle la Régie exerce ses fonctions avec le souci de concilier l'intérêt public, la protection des

consommateurs et un traitement équitable de l'entreprise règlementée. Également, elle doit favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

[92] En effet, comme mentionné précédemment, l'article 5 de la Loi est une toile de fond, un énoncé législatif des préoccupations que la Régie doit avoir en tête dans l'exercice de ses fonctions. Conséquemment, les obligations qui incombent à la Régie en respect de l'article 5 de la Loi s'articule autour des principes de justice naturelle dont, en l'occurrence, la suffisance de la motivation de la Décision.

[93] La Formation en révision retient que la Régie n'a pas à motiver chacune des préoccupations indiquées à l'article 5 de la Loi pour démontrer qu'elles ont été considérées. Cette considération peut être implicite et une lecture d'une décision dans son ensemble peut permettre de comprendre comment les éléments pertinents de cette disposition ont été considérés dans le processus décisionnel.

[94] Ainsi, la Formation en révision juge que la première formation s'est acquittée de son obligation de motiver suffisamment sa Décision à l'égard de l'article 5 de la Loi.

[95] Enfin, selon la Formation en révision, le paragraphe 70 de la Décision ne constitue pas une reconnaissance par la première formation que le Projet ne respecte pas les politiques énergétiques du gouvernement. La première formation indique plutôt que dans ses réponses d'Énergir à sa demande de renseignements portant sur la réduction des GES Énergir « *s'est montré[e] succinct[e] quant aux autres aspects environnementaux positifs de son Projet* ».

[96] En conséquence, la première formation a simplement demandé à Énergir « *de porter une attention particulière à cet aspect du développement durable qui découle du nouveau paradigme dicté par la transition énergétique dans ses prochaines demandes de prolongement de réseau* ». La première formation ne relève pas une insuffisance d'information pour décider, mais plutôt son caractère succinct.

[97] **Pour les motifs qui précèdent, la Formation en révision conclut que la Décision ne comporte aucun vice de fond ou de procédure de nature à l'invalidier.**

[98] **Pour ces motifs**

La Régie de l'énergie :

**REJETTE** la Demande de révision du ROÉÉ de la Décision D-2021-072.

Simon Turmel

Régisseur