

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

REGROUPEMENT DES ORGANISMES
ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE
(ROEÉ)

R-4163-2021
(R-4150-2021)

Demandeur en révision

et

ÉNERGIR, s.e.c.

Intimée

**PLAN D'ARGUMENTATION DU ROEÉ
SUR L'OUVERTURE DU RECOURS EN RÉVOCATION DE LA DÉCISION D-
2021-072 ET SUR LA DÉTERMINATION D'UN MODE PROCÉDURAL POUR
L'EXAMEN DE LA DEMANDE AU FOND**

Le 24 septembre 2021

I. INTRODUCTION

- 1) Le 5 juillet 2021, le ROEÉ demande à la Régie (la « **Demande** »), en vertu de l'article 37 al. 1 (3°) de la *Loi sur la Régie de l'énergie* de décider de l'ouverture du recours et de révoquer la décision D-2021-072 (la « **Décision** »), rendue le 3 juin 2021 dans le dossier R-4150-2021, par laquelle la Régie a autorisé Énergir à réaliser un projet d'extension du réseau gazier à Richmond (le « **Projet d'extension** »).
 - B-ROEÉ-0002.
- 2) Le ROEÉ fait valoir que la Décision est entachée de vices de fond et de procédure de nature à l'invalider, suivant l'article 37 al. 1 (3°) de la LRÉ.
- 3) Ainsi, il demande à une seconde formation de la Régie de prononcer l'ouverture du recours, de révoquer la Décision et de rejeter la demande d'autorisation d'Énergir pour réaliser le Projet d'extension (par. 71 et 80 de la Décision).

- 4) Dans sa lettre datée du 3 août 2021 (A-0002), la Régie a décidé de procéder à l'examen de la demande du ROÉÉ en deux étapes. Le présent plan d'argumentation concerne la première de ces deux étapes, soit l'ouverture du recours sous l'article 37 LRÉ. À ce stade, « la Régie entendra les participants, en droit, sur la demande du ROÉÉ de révocation de la décision D-2021-072 ainsi que sur la détermination d'un mode procédural pour l'examen de la demande au fond, le cas échéant ».

II. LA PREMIÈRE DÉCISION ET LA TRAME FACTUELLE

- 5) Rappelons brièvement les principaux faits à l'origine du dossier R-4150-2021, initié par Énergir le 30 mars 2021 :
- Énergir souhaite, par son Projet d'extension, desservir en gaz naturel la Ville de Richmond, qui n'était pas encore raccordée au réseau.
 - Le Projet vise à raccorder 23 clients du secteur industriel sur un horizon de cinq ans, à la hauteur de 487 000 m³ par année.
 - Il s'agit donc de construire et de mettre en opération un prolongement de réseau d'une longueur de 15,2 km pour desservir les entreprises industrielles de la Ville de Richmond.
 - Énergir estime que ce Projet contribuera à éviter l'émission annuelle de 298 tonnes de gaz à effet de serre en raison de la conversion des clients du mazout et du propane vers le gaz naturel.
- R-4150-2021, [B-0017](#), p. 4-6.
- 6) Le 3 juin 2021, la Régie a rendu sa décision finale D-2021-072 dans le dossier R-4150-2021 (la « **Décision** »), autorisant Énergir à réaliser le Projet.
- [B-0005](#).
- 7) Le présent recours du ROÉÉ demande l'examen de la section « Opinion de la Régie » de la Décision, et plus particulièrement des paragraphes suivants :

« [56] La Régie constate que le Projet reçoit un appui sans réserve du Conseil municipal de Richmond et du Comité de promotion industrielle de la zone de Richmond. Elle constate également qu'il bénéficie de l'appui du Gouvernement du Québec qui y contribue financièrement.

[57] La Régie prend note des commentaires de l'AQP-ACP, de Greenpeace Canada, du ROÉÉ et du RTIEÉ. Cependant, la Régie souligne que certains de ces commentaires ont trait à l'examen des paramètres et du modèle d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension du réseau établis par la décision D-2018-080. La Régie rappelle qu'elle a procédé récemment à une réévaluation complète du modèle et de ses paramètres. Au cours de cet examen, le recours à des périodes d'évaluation inférieures à 40 ans, notamment pour des considérations environnementales, a été examiné par la Régie.

[...]

[66] Enfin, 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 du propane.

[67] Enfin, la Régie souhaite rappeler à Énergir et aux personnes intéressées 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 :

« [18] Comme le souligne TEQ dans son Plan directeur, la Politique énergétique 2030 s'inscrit en continuité avec les initiatives gouvernementales des dix années précédentes :

[...]

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 ». [la Régie souligne]

[...]

[21] L'action gouvernementale québécoise s'imbrique également dans le cadre plus planétaire de la lutte aux changements climatiques que l'Accord de Paris sur le climat de 2016 cristallise.

[...]

[41] 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. »

[68] Forde de ce nouveau paradigme, la Régie posait les questions 4.1 à 4.5 dans sa DDR au Distributeur.

[69] À la question 4.1, Énergir répondait ainsi : [...]

[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.**

[71] **Pour l'ensemble de ces motifs, la Régie autorise Énergir à réaliser le Projet, tel que soumis.**

[72] **La Régie demande à Énergir de déposer, lors des prochains dossiers de rapport annuel, les données nécessaires à l'examen du suivi des coûts et de l'impact tarifaire du Projet. »**

(Caractères gras de la Régie. Nous soulignons.)

- 8) De manière plus formelle, le ROEÉ demande la révocation de la conclusion au paragraphe 80 de la Décision selon laquelle la première formation « **AUTORISE** Énergir à réaliser le Projet tel que soumis dans le présent dossier. »
- 9) Les conclusions de la Demande du ROEÉ sont donc notamment:
 - « **DE RÉVOQUER** la décision D-2021-072;
 - DE REJETER** la demande d'autorisation d'Énergir pour réaliser le Projet tel que soumis au dossier R-4150-2021; »
- 10) Notons que le 24 août 2021, le ROEÉ a formulé une demande incidente de sauvegarde, de sursis d'application de la Décision et de suspension de l'autorisation accordée par la Régie. Le 21 septembre 2021, la Régie a rendu la décision [D-2021-122](#), qui rejette la demande du ROEÉ sur la base de l'absence de démonstration d'un préjudice sérieux ou irréparable et de la balance des inconvénients. Elle reconnaissait cependant l'existence d'une apparence de droit à la révocation de la Décision :

« [50] Ainsi, la question de savoir si les changements apportés par le législateur en 2016 à l'article 5 de la Loi modifient la compétence de la

Régie pour les fins de l'examen visant l'approbation d'un projet d'investissement, en modifiant l'interprétation de la Régie de cette disposition et en créant de nouvelles obligations, est une question sérieuse. La Formation en révision estime que cette démonstration, qui est moins exigeante, est satisfaite. »

III. L'OUVERTURE DU RECOURS

Le cadre juridique et les principes applicables

11) L'article 37 de la LRÉ se situe dans la section I « COMPÉTENCE » du chapitre III « FONCTIONS ET POUVOIRS » de la LRÉ. Ce contexte statutaire dans lequel il s'inscrit définit sa nature, en tant que compétence expressément prévue par l'Assemblée nationale, et commande de lui accorder une interprétation large et libérale.

➤ LRÉ, art. 37 :

« 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. »

12) Suivant les lois applicables et en s'inspirant des enseignements de la Cour d'appel, la Régie doit se garder d'interpréter étroitement cette compétence exclusive, et la responsabilité qui lui est ainsi conférée, de réviser et de révoquer ses propres décisions.

➤ LRÉ, art. 40 et 41.

➤ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16 :

« 41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet. »

- *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, 2003 CanLII 47984 (QCCA) (motifs de la juge Rousseau-Houle) **(ONGLET 1)** :

« [140] Notre Cour a reconnu que cette notion [de vice de fond] 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. »

(Nous soulignons.)

- *G.T. c. Commission des affaires sociales*, 2001 CanLII 38592 (QC CA) **(ONGLET 2)** :

« Le pouvoir de révision des organismes administratifs doit être interprété largement. La Commission des affaires sociales a compétence pour assimiler une interprétation déraisonnable à un vice de fond. »

- *Régie des rentes du Québec c. Jarry*, 2001 CanLII 38681 (QC CA), par. 5 **(ONGLET 3)**:

« Comme la Cour l'a mentionné dans *Thibeault c. C.A.S.* (500-09-004626-974), le pouvoir de révision doit être interprété largement. Dans ce contexte, il n'est pas nécessaire de discuter de la question de la norme de contrôle applicable. »

13) Les principes guidant la Régie de l'énergie dans l'analyse de l'ouverture d'un recours en révision en application de l'article 37 al. 1 (3°) ont été résumés récemment dans la décision D-2021-043 :

- D-2021-043, R-4139-2020 **(ONGLET 4)**:

« [54] La Régie doit, en premier lieu, déterminer si la demande de NEMC donne ouverture à la révision en application de l'article 37 (3°) de la Loi qui

prévoit que la Régie peut réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue « lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider une décision ».

[55] Dans le cadre des décisions en révision où un vice de fond est allégué, la Régie fait souvent référence à l'arrêt *Épiciers Unis Métro-Richelieu* rendu par la Cour d'appel du Québec. Cet arrêt a établi que le vice de fond, au sens de l'article 37 de la Loi, doit être sérieux, fondamental et de nature à invalider la Décision :

« The Act does not define the meaning of the term “vice de fond” used in Sec. 37. The English version of Sec. 37 uses the expression “substantive [...] defect”. In context, I believe that the defect, to constitute a “vice de fond”, must be more than merely “substantive”. It must be serious and fundamental. This interpretation is supported by the requirement that the “vice de fond” must be “[...] de nature à invalider la décision”. A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under Sec. 37. A simple error of fact or of law is not necessarily a “vice de fond”. The defect, to justify review, must be sufficiently fundamental and serious to be of a 33 nature to invalidate the decision ».

[56] Cet énoncé de principe n'a jamais été remis en question. La jurisprudence ultérieure y a cependant apporté certaines précisions.

[57] Le juge Fish, dans l'arrêt *Godin* de la Cour d'appel du Québec, précise ce qui suit :

« [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).

[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).

[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 » . [note de bas de page omise] [nous soulignons]

[58] Dans ce même arrêt, la juge Rousseau-Houle expose les motifs suivants quant à la notion de vice de fond :

« [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'invalidier 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 allégué par la partie qui se pourvoit en révision administrative ». [notes de bas de page omises] [nous soulignons]

[59] 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'invalidier.
- 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. »

- 14) La notion de « vice de fond » peut donc prendre différentes formes, selon le contexte de l'affaire dans laquelle elle est invoquée.

Le vice de fond de nature à invalider la Décision

- 15) En l'espèce, et dans le cadre juridique actuel, le fait pour la première formation de ne pas avoir considéré le respect des objectifs de la Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques (« Politique-cadre ») et d'avoir ainsi contrevenu aux exigences de l'article 5 LRÉ dans l'exercice de son pouvoir d'autorisation sous l'article 73 de la LRÉ constitue un vice de fond de nature à invalider sa décision, donnant ouverture au recours sous l'article 37, al. 1 (3^o) LRÉ.
- 16) Aux fins de l'ouverture du recours, la Régie doit déterminer si ce motif constitue un vice de fond de nature à invalider la Décision. Dans l'affirmative, elle doit autoriser l'ouverture du recours du ROÉÉ.

L'article 5 LRÉ exige de considérer le respect des objectifs de la Politique-cadre

- 17) Le motif de révocation qu'invoque le ROÉÉ se fonde sur la prémisse selon laquelle l'article 5 de la LRÉ exige de considérer le respect des objectifs de la Politique-cadre.

- 18) Depuis 2016, l'article 5 de la LRÉ se lit :

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

- 19) L'emploi de l'expression « favorise » indique que cette exigence n'est pas facultative :

➤ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16 :

« **51.** Chaque fois qu'il est prescrit qu'une chose sera faite ou doit être faite, l'obligation de l'accomplir est absolue; mais s'il est dit qu'une chose «pourra» ou «peut» être faite, il est facultatif de l'accomplir ou non. »

- 20) Selon le dictionnaire Le Robert, la définition du verbe « favoriser » est « agir en faveur de ». Dans la version anglaise de la LRÉ, c'est le verbe « *promote* » qui est utilisé, qui signifie « *to advance or actively support (a process, cause, result, etc.)* » selon le *Oxford English Dictionary*. Cela indique par ailleurs qu'il s'agit d'une action substantielle et positive.
- Extrait du dictionnaire Le Robert, 2009, « favoriser » (**ONGLET 16**).
 - Oxford English Dictionary, « promote » (**ONGLET 22**).
- 21) De plus, depuis sa modification, la formulation de l'article 5 de la LRÉ encadre de manière plus précise l'exercice des pouvoirs de la Régie en spécifiant le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement, 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 ».
- *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q., 2016, c. 35 (« **Loi 106** »), art. 3. (**ONGLET 5**)
- 22) Cette modification de la LRÉ a été apportée par la Loi 106, qui donnait suite aux mesures annoncées dans la Politique énergétique 2030, notamment en instituant la Loi sur Transition énergétique Québec (LTEQ).
- Loi 106, notes explicatives et art. 1 (**ONGLET 5**).
- 23) Visiblement, la Politique énergétique 2030 n'était pas la seule qui était envisagée par cette modification de la LRÉ, qui emploie l'expression « des politiques énergétiques du gouvernement » au pluriel, de façon non limitative.
- 24) Adoptée en 2020, la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*, L.Q. 2020, c. 19 (« **Loi 44** ») poursuit les efforts du gouvernement en matière de transition énergétique et de lutte climatique en redirigeant et en restructurant l'approche de gouvernance initiée en 2016.
- Loi 44, notes explicatives, par. 1, 2 et 7; art. 1, 18 et 47 (**ONGLET 6**).
- 25) Tel que l'indique son titre, la Loi 44 porte d'abord sur la gouvernance en matière climatique et en matière d'électrification. Elle vise à orienter, de manière intégrée, l'ensemble de l'appareil gouvernemental.

- 26) Dans cette optique, la Loi 44 a modifié les lois constitutives de plusieurs ministères, dont le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (« **MERN** »), responsable de l'application de la LRÉ, requérant la conformité aux principes et objectifs de la Politique-cadre.
- Loi 44, art. 1, 4, 18 et 47 (**ONGLET 6**).
 - LRÉ, art. 171.
- 27) La Loi 44 a également abrogé la LTEQ et a rapatrié les responsabilités de TEQ sous l'égide du MERN.
- Loi 44, art. 85 et s (**ONGLET 6**).
- 28) Or, la modification de l'article 5 de la LRÉ apportée en 2016 a été maintenue.
- Voir : Loi 44, art. 73 à 79. (**ONGLET 6**)
- 29) Dans ce nouveau contexte législatif, la Politique-cadre a été adoptée le 16 novembre 2020 par le gouvernement du Québec sous le nom de *Plan pour une économie verte*.
- 30) En vertu de l'article 46.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2, tel que modifié par Loi 44, la Politique-cadre est élaborée par le Ministère de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques (MELCC), avec le soutien de travaux interministériels, et elle est par la suite proposée au gouvernement du Québec.
- Loi 44, art. 18 (**ONGLET 6**).
 - Gouvernement du Québec, *Démarche de consultation ayant mené au Plan*, en ligne : <https://www.quebec.ca/gouv/politiques-orientations/plan-economie-verte/demarche-consultation> (page mise à jour le 11 mars 2021) (**ONGLET 17**).
- 31) Elle devient ensuite de nature transversale et elle est vouée à orienter l'ensemble de l'appareil étatique, incluant les « organismes publics » (dont la Régie de l'énergie), vers des cibles et objectifs clairs. Par la Politique-cadre, « le gouvernement trace la feuille de route pour les dix prochaines années » et « s'engage dans un ambitieux projet d'électrification de l'économie et de lutte contre les changements climatiques ».
- Loi 44, art. 1 (**ONGLET 6**).
 - Politique-cadre, p. 1 (sommaire) [PDF p. 12] (**ONGLET 7**).

32) Ainsi, la Politique-cadre constitue la plus récente des politiques énergétiques visées à l'article 5 LRÉ à ce jour. Elle chapeaute les autres politiques dans la nouvelle structure de gouvernance climatique prévue par l'Assemblée nationale. Par ailleurs, le gouvernement du Québec s'est également doté du Plan de mise en œuvre 2020-2026, lequel décrit les actions concrètes devant donner effet à la Politique-cadre. Notamment, ce plan consacre une enveloppe de 6,7 milliards de dollars à la réalisation des objectifs du PÉV au cours des cinq prochaines années.

- Gouvernement du Québec, *Plan pour une économie verte 2030 : Plan de mise en œuvre 2020-2026*, 2020, p. 2 et 3 (PDF p. 7 et 8).
(ONGLET 18)

33) L'article 5 de la LRÉ requiert donc, à l'heure actuelle, un examen attentif et rigoureux de la Politique-cadre, qui contient l'expression contemporaine des objectifs du gouvernement du Québec, notamment en matière énergétique.

34) La valeur de la Politique-cadre, ainsi que de son Plan de mise en œuvre, en tant que « composantes des politiques énergétiques » au sens de l'article 5 de la LRÉ a été reconnue par Énergir et Hydro-Québec dans leur récente *Demande relative aux mesures de soutien à la décarbonation du chauffage des bâtiments* (R-4169-2021) :

- R-4169-2021, [B-0003](#), par. 4 à 6.

« 4. L'article 5 de la Loi prévoit notamment que, dans l'exercice de ses fonctions, la Régie favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du Gouvernement du Québec (le « Gouvernement »).

5. En novembre 2020, le Gouvernement publiait le Plan pour une économie verte 2030 (le « PEV ») qui constitue un énoncé politique officiel livrant des orientations claires en matière énergétique. Le PEV, à titre de politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques, énonce plus précisément les moyens devant être mis en place pour atteindre les cibles de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (« GES ») que le Gouvernement s'est fixées dans sa Politique énergétique 2030 et s'inscrit en continuité de celle-ci. Le Gouvernement lançait également dans cette foulée le plan de mise en œuvre du PEV couvrant la période de l'année 2021 à l'année 2026 (le « PMO »).

6. Le PEV et le PMO sont des composantes des politiques énergétiques du Gouvernement au sens de l'article 5 de la Loi. »

35) Les orientations de la Politique-cadre en matière énergétique comportent plusieurs objectifs, qui prennent tout leur sens dans le contexte de la demande d'autorisation d'Énergir relative à son Projet d'extension de

réseau, qui vise à répondre aux besoins de clients industriels par l'acheminement de gaz naturel exclusivement d'origine fossile, et donc non-renouvelable. Il convient de rappeler ces objectifs.

- 36) La Politique-cadre priorise l'électrification comme mesure de lutte contre les changements climatiques. Plus précisément, elle accorde une primauté à l'électrification, y compris pour les entreprises et activités industrielles, et favorise le déploiement d'autres sources d'énergies renouvelables dans les cas où l'électrification n'est pas possible :

➤ Politique-cadre (**ONGLET 7**) :

« **Message du premier ministre du Québec** [p. ii (PDF p. 4)]

Pour relever le défi climatique, nous devons remplacer le plus possible les énergies fossiles par notre électricité propre. C'est le meilleur moyen de réduire nos émissions de gaz à effet de serre tout en nous enrichissant. Nous devons électrifier nos transports, électrifier nos immeubles et électrifier nos entreprises.

[...]

Première partie – Atténuer les changements climatiques [p. 32 (PDF p. 43)]

Avec le **Plan pour une économie verte 2030**, le gouvernement donne priorité à l'électrification de l'économie québécoise, en électrifiant ce qui peut l'être compte tenu des réalités techniques et économiques. Les autres énergies renouvelables joueront un rôle complémentaire à l'électrification dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre lorsque l'électrification ne sera pas possible. L'efficacité énergétique et la transformation de certaines façons de faire feront également partie des solutions à mettre en œuvre.

Les efforts d'atténuation toucheront tous les secteurs, dont les transports, l'industrie et les bâtiments. Des actions seront également prévues pour le secteur agricole, pour la gestion des matières résiduelles et pour la protection des milieux naturels. La production d'électricité et l'accès à cette source d'énergie prioritaire seront également visés.

[...]

Une électrification accrue [p. 50 (PDF p. 61)]

Le secteur industriel québécois est composé d'une grande diversité d'entreprises de toutes tailles, appartenant à des secteurs d'activité très différents et utilisant des procédés et des technologies diversifiés.

L'électrification accrue des procédés industriels n'est pas possible dans tous les secteurs, ou encore, elle se heurte à des défis technologiques dans des domaines où les recherches doivent se poursuivre.

Dans certains cas, le coût de l'électricité parfois plus élevé que celui d'autres formes d'énergie, dont le gaz naturel, s'avère également un obstacle.

Des solutions immédiates et pour l'avenir [p. 51 (PDF p. 62)]

En raison de la variété des situations dans le secteur industriel, de la petite ou moyenne à la grande entreprise, les procédés et activités présentant les meilleurs potentiels d'électrification à court, moyen et long terme devront être identifiés et réévalués périodiquement : des procédés et des activités que l'on ne croyait pas possible d'électrifier peuvent l'être aujourd'hui ou le devenir demain.

Le gouvernement priorisera les interventions dans les activités où les technologies sont opérationnelles et offrent le meilleur potentiel d'électrification, tout en accélérant les efforts de recherche et développement dans les activités où les technologies ne sont pas encore au point. Les technologies existantes ayant recours à l'électricité seront valorisées et leur intégration dans les entreprises sera soutenue.

Dans les cas où l'électrification ne peut être envisagée dans l'immédiat, une telle planification permettra de saisir les possibilités d'électrification au moment où elles se présenteront, en cohérence avec les cycles d'investissement des entreprises. Les changements d'équipements lourds lorsqu'ils ont atteint leur fin de vie utile ou les projets d'expansion de la production constituent des moments clés pour moderniser et améliorer les équipements, notamment par l'électrification.

Le gouvernement examinera les interventions additionnelles qui pourraient être mises en place pour renforcer la compétitivité des prix de l'électricité par rapport aux autres formes d'énergie. Couplée à des mesures visant à utiliser le plus efficacement possible l'énergie propre québécoise et à limiter les répercussions sur la demande en période de pointe, l'électrification d'une part grandissante des processus industriels permettra de progresser vers une réduction durable des émissions de gaz à effet de serre de ce secteur. »

[Nous soulignons.]

- 37) 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.

La première formation a commis, dans l'exercice de son pouvoir d'autorisation en vertu de l'article 73 LRÉ, une erreur fondamentale et déterminante de nature à invalider la décision

38) Ayant démontré que l'article 5 de la LRÉ exige de considérer la Politique-cadre et d'examiner le respect ses objectifs, le ROÉÉ entend maintenant démontrer qu'en autorisant le Projet d'Énergir, en vertu de l'article 73 de la LRÉ, sans égard à la Politique-cadre, la première formation a commis une erreur fondamentale et déterminante de nature à invalider la Décision.

39) Bien que l'article 73 de la LRÉ accorde à la Régie le pouvoir d'« autoriser le projet aux conditions qu'elle détermine », elle n'a pas une discrétion illimitée. En effet, ce pouvoir demeure conditionné par l'article 5 de la LRÉ, lequel prévoit désormais que la Régie « favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement. »

➤ *Padfield v Minister of Agriculture Fisheries* [1968] AC 997 (HL), p. 4 (PDF p. 6) et p. 7 (PDF p. 9), <<https://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/1968/1.html>> (**ONGLET 19**).

➤ *Oakwood Development Ltd. v. St-François Xavier*, 1985 CanLII 50 (SCC), [1985] 2 SCR 164, p. 174 (**ONGLET 20**).

➤ *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29 (CanLII), [2003] 1 SCR 539, par. 106 (**ONGLET 21**).

40) La Régie s'est positionnée sur l'interaction entre les articles 5 et 73 de la LRÉ dans la décision D-2017-007 (R-3985-2016 – *Demande de la Municipalité de Saint-Adolphe d'Howard 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 120kV du Grand-Brûlé - dérivation Saint-Sauveur*) (« **St-Adolphe** ») (**ONGLET 8**). Elle a alors affirmé que :

«[92] La Régie a rappelé à plusieurs reprises dans ses décisions que l'article 5 de la Loi n'est pas attributif de compétence, mais que cette disposition doit être prise en considération lorsqu'elle exerce ses compétences, incluant son pouvoir d'autorisation prévu à l'article 73 de la Loi. »

(Nous soulignons.)

41) À l'époque de ce dossier, l'article 5 de la LRÉ n'avait pas encore été modifié pour y insérer le respect des politiques énergétiques. La municipalité plaidait un défaut de prendre en compte le principe, comparativement général, du développement durable.

- St-Adolphe, par. 87 (**ONGLET 8**).
- 42) La Cour suprême a déjà eu l'occasion de distinguer les effets d'objectifs précisément définis sur l'exercice des compétences de régulation, en comparaison à des prescriptions plus vagues.
- *Bell Canada c. Bell Aliant Communication Régionales*, 2009 CSC 40, par. 1, 28, 53 (**ONGLET 9**).
- 43) Aux fins de l'ouverture du recours, et ce sans décider du fond, ces énoncés de politiques sont utiles pour illustrer la nature des objectifs sur lesquels la première formation devait s'assurer de posséder une preuve d'Énergir et dont elle devait assurer le respect suivant l'article 5 de la LRÉ afin d'exercer de manière valide son pouvoir d'autoriser ou non le Projet en vertu de l'article 73 LRÉ.
- Voir la Demande du ROÉÉ (B-0002), par. 4 et 36 à 43. (À cet effet, le ROÉÉ précise qu'il ne fait pas valoir que ces énoncés de politiques devaient nécessairement conduire à une décision précise de la part de la Régie.)
- 44) Bien entendu, la Régie possède une latitude dans l'appréciation de la preuve et dans l'application de sa loi.
- 45) Cependant, il n'est pas souhaitable de simplement présumer qu'en autorisant le Projet, la première formation a considéré l'obligation de respecter les objectifs de la Politique-cadre, mais a simplement omis d'en faire mention dans la motivation de son autorisation du Projet d'extension d'Énergir. La décision et les motifs de la première formation devaient être intelligibles.
- 46) Au contraire, la Décision révèle clairement le manquement de la première formation à son obligation de respecter les exigences de l'article 5 LRÉ, et ce notamment pour les raisons qui suivent.
- 47) Premièrement, la Décision retient explicitement, au paragraphe 66, certains aspects de la Politique énergétique 2030, sans toutefois mentionner les exigences de la nouvelle structure de gouvernance énergétique et climatique établie dans la Politique-cadre.
- 48) Deuxièmement, les motifs de la Décision comportent un grave paradoxe en ce qui a trait au « nouveau paradigme » qui y est invoqué.
- 49) La demande de renseignements de la Régie (R-4150-2021, [B-0025](#)), dont il est question aux paragraphes 68 à 70 de la Décision, reprenait la référence

par le ROÉÉ aux objectifs du *Plan pour une économie verte* et leur nécessaire prise en compte sous l'article 5 de la LRÉ. Cependant, en autorisant le Projet d'extension, la Première formation n'en fait aucune mention.

50) Parallèlement, la Décision reconnaît, à toutes fins pratiques, que le fait d'autoriser le Projet d'extension ne respecte pas le « nouveau paradigme » des politiques énergétiques, en exigeant par ailleurs qu'une plus grande attention soit portée aux « aspects environnementaux positifs » des projets examinés lors des prochains dossiers d'extension de réseau d'Énergir.

➤ Par. 70 :

« [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.** »

51) Ce contexte révèle une erreur fondamentale dans le processus décisionnel de la Première formation, rendant la Décision insoutenable : il n'était pas loisible à la Première formation de décider d'appliquer les exigences de la LRÉ, mais seulement les prochaines fois que surviennent des dossiers similaires.

➤ D-2016-105, par. 24 (**ONGLET 10**)

52) Au moment où elle a rendu la Décision, l'article 5 de la LRÉ exigeait explicitement (et exige toujours) le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement. Une Politique-cadre adoptée en vertu d'une loi chapeaute maintenant lesdites politiques. La Régie ne pouvait, devant une demande d'autorisation d'un prolongement de réseau de gaz naturel, esquiver cette obligation claire et incontournable dans l'exercice régulier du pouvoir de la Régie sous l'article 73 de la LRÉ.

53) En bref, la Première formation a tout simplement omis de donner pleine mesure à l'article 5 LRÉ. Elle n'avait pourtant pas la faculté d'omettre de donner effet à la modification de l'article 5 LRÉ par la Loi 106 et à l'implantation par la Loi 44 de la nouvelle structure de gouvernance énergétique et climatique opérationnalisée par la Politique cadre, dont la prise en compte par la Régie est obligatoire.

➤ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16 :

« **41.** Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin. »

54) Le régime d'auto-révision prévu à l'article 37 LRÉ est statutaire et exprès. Il n'y a pas lieu d'y importer des concepts provenant de la surveillance judiciaire par les cours supérieures.

➤ GARANT, P., *Droit administratif* (2017, 7^e éd.), p. 555 (**ONGLET 11**).

55) Cela dit, il est utile de noter, par analogie, que dans la jurisprudence portant sur la surveillance judiciaire, la Cour suprême a eu l'occasion de statuer sur le manquement à l'obligation d'un décideur d'appliquer les directives gouvernementales émises par le ministre concerné en tant qu'indice que la décision attaquée doit être infirmée.

➤ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, par 72, 73 (**ONGLET 12**).

➤ Voir aussi : *Suresh c. Canada (Ministre de la Citoyenneté de l'Immigration)*, 2002 CSC 1, par. 36-38 (**ONGLET 13**).

➤ Voir aussi: Guy Régimbald, *Canadian Administrative Law*, 3rd éd. Toronto, LexisNexis, 2021, p. 240-241 (**ONGLET 14**).

56) En l'espèce, puisque le PÉV constitue l'une des politiques énergétiques visées par l'article 5 de la LRÉ, s'écarter de cette politique ou se contenter, comme l'a fait à toutes fins pratiques la formation dans la décision contestée, d'en remettre l'application à une prochaine fois, constitue un vice de fond de nature à invalider la décision.

57) C'est d'ailleurs ce qu'a affirmé la Cour d'appel dans la décision *Société de l'assurance automobile du Québec c. Hamel*, 2001 CanLII 39448 (QC CA) (**ONGLET 15**):

« [23] Il y a donc vice de fond lorsque l'on démontre que la décision comporte, pour employer les termes du juge Boily, dans *Béland c. Commission de la santé et de la sécurité au travail*, J.E. 94-388 (C.S.):

....un accroc sérieux et grave lors de l'audition ou de la disposition d'un litige et dont la conséquence est de déclarer la nullité de la décision qui en découle, d'où sa révision.

[24] L'erreur dont est entachée la décision doit donc attaquer la validité même de la décision administrative, par exemple, lorsqu'elle ignore complètement une disposition de la loi ou, étant consciente de son application à l'espèce, l'écarte cependant. »

(Nous soulignons.)

58) Ainsi, la première formation n'avait pas la faculté d'autoriser le Projet sous l'article 73 LRÉ autrement que par le truchement de l'application complète du régime obligatoire établi par le législateur.

➤ D-2016-105, para. 108-109, 132-133, 136-138. **(ONGLET 10)**

59) Compte tenu de ce qui précède, le fait pour la première formation de ne pas avoir considéré le respect des objectifs de la Politique-cadre et d'avoir ainsi contrevenu aux exigences de l'article 5 de la LRÉ dans l'exercice de son pouvoir d'autorisation sous l'article 73 de la LRÉ constitue un vice de fond de nature à invalider sa décision, donnant ouverture au recours sous l'article 37, al. 1 (3^o) LRÉ.

IV. LE MODE PROCÉDURAL

60) Le ROEÉ demande à la Régie de convoquer une audience de vive voix pour traiter de la demande sur le fond.

61) Le présent dossier en révision comporte des enjeux complexes. Il pose également pour la toute première fois la question du respect de politiques énergétiques requis par l'article 5 LRÉ, tout particulièrement la Politique-cadre, dans le contexte d'une autorisation sous l'article 73 de la LRÉ.

V. CONCLUSION

62) Pour tous ces motifs, la décision D-2021-072 de la Régie dans le dossier R-4150-2021 est entachée d'un vice de fond et de procédure de nature à l'invalider; le ROÉÉ demande donc respectueusement à la Régie de prononcer l'ouverture du recours en vertu de l'article 37 de la LRÉ et de convoquer une audience de vive voix pour traiter de la demande sur le fond.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS,

Montréal, le 24 septembre 2021

(s) *Franklin S. Gertler*

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE

par : Me Franklin S. Gertler

Me Gabrielle Champigny

Me Hadrien Burlone

Aldred Building

507 Place d'Armes, bureau 1701

Montréal (Québec)

H2Y 2W8

T : (514) 798-1988

F : (514) 798-1966

M : (514) 942-9309

franklin@gertlerlex.ca

gchampigny@gertlerlex.ca

hburlone@gertlerlex.ca