

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

No. : R-4163-2021

R É G I E D E L ' É N E R G I E

REGROUPEMENT DES ORGANISMES
ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE (ROÉÉ),

Demandeur en révision

et

ÉNERGIR, s.e.c.

Intimée

PLAN D'ARGUMENTATION D'ÉNERGIR
(Demande de révision du ROÉÉ)

TABLE DES MATIÈRES

I.	CONTEXTE	3
II.	DEMANDE DE RÉVISION DU ROÉÉ	4
III.	CADRE JURIDIQUE	5
A.	LA RÉVISION : UN RECOURS D'EXCEPTION	5
B.	ERREUR SÉRIEUSE ET FONDAMENTALE	6
C.	OBLIGATION DE MOTIVER	9
D.	FARDEAU DE PREUVE	12
IV.	ARGUMENTATION D'ÉNERGIR	12

ÉNERGIR DÉCLARE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

I. CONTEXTE

1. Le 26 mars 2021, Énergir a déposé dans le cadre du dossier R-4150-2021 une demande visant un projet d'extension de réseau à Richmond (« **Projet** »).
2. Le Projet vise à construire et à mettre en opération un prolongement de réseau d'une longueur de 15,2 km permettant de desservir Richmond en gaz naturel.
3. Le coût total des investissements sur 40 ans est évalué à 11,7 M\$, dont 10,6 M\$ sont assumés par le gouvernement du Québec (via le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (« **MERN** »)) et 0,3 M\$ par la Ville de Richmond.
4. La contribution gouvernementale de 10,6 M\$ provient d'une enveloppe annoncée le 12 novembre 2020 par le gouvernement du Québec lors de sa mise à jour économique intitulée « *Le point sur la situation économique et financière du Québec* ». Le gouvernement avait alors indiqué qu'une somme de 25 M\$ serait injectée dans l'économie afin de « *soutenir financièrement les projets d'extension du réseau de distribution de gaz naturel pour desservir les secteurs industriel et agricole* »¹.
5. En ce qui a trait à l'échéancier des travaux, la preuve d'Énergir indiquait notamment ce qui suit :
 - *Énergir-1, Document 1 (B-0017), R-4150-2021, page 16*

8 CALENDRIER PROJETÉ

Le calendrier ci-dessous présente les grandes étapes du Projet. Énergir aimerait obtenir l'approbation du Projet par la Régie au plus tard à la fin mai 2021 et ce, afin de pouvoir faire mobiliser l'entrepreneur dès le mois de juin pour la saison de la construction.

[...]

Les travaux de prolongement de ce nouveau réseau doivent débuter en juin 2021 afin d'être réalisés en majeure partie pendant la période estivale et afin que la mise en gaz puisse être complétée au plus tard en décembre 2021.

6. Le 3 juin 2021, la Régie de l'énergie (« **Régie** ») a rendu la décision D-2021-072 (« **Décision** ») dans le dossier R-4150-2021 par laquelle elle a autorisé Énergir à réaliser le Projet d'extension de réseau à Richmond.
 - *D-2021-072 [ONGLET 1]*

¹ Pièce B-0017 (R-4150-2021), p. 5. Voir également lien suivant, section 3.3, page B.60. : http://www.finances.gouv.qc.ca/MAJ2020/documents/AUTFR_lepointNov2020.pdf

7. Le 5 juillet 2021, le ROÉÉ a déposé une demande de révision par laquelle elle demande notamment de révoquer la Décision et de rejeter la demande d'autorisation d'Énergir pour réaliser le Projet (« **Demande de Révision** »).
8. Le 3 août 2021 (A-0002), la Régie a convoqué une audience portant sur l'ouverture du recours en révision, laquelle doit avoir lieu les 19 et 20 octobre 2021.
9. Le 24 août 2021, le ROÉÉ a déposé une « *Demande incidente de sauvegarde, de sursis d'application de la décision D-2021-072 et de suspension de l'autorisation du projet d'extension du réseau d'Énergir à Richmond* » (« **Demande de sursis** »).
10. Le 21 septembre 2021, la Régie a rendu la décision D-2021-122 par laquelle est a rejeté la Demande de sursis du ROÉÉ.

II. DEMANDE DE RÉVISION DU ROÉÉ

11. Le ROÉÉ reproche à 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* (« **PEV** ») dans l'exercice de son pouvoir d'autorisation sous l'article 73 LRÉ, contrevenant ainsi à l'article 5 LRÉ.

➤ *Demande de révision du ROÉÉ*

3. Le ROÉÉ fait valoir que la Décision est entachée de vices de fond et de procédure de nature à l'invalider aux fins de l'article 37, al. 1 (3o) LRÉ.

4. Plus précisément, 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 (5o) 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 omettent 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 statuent sur l'autorisation du Projet en l'absence d'une telle preuve. (Énergir souligne)

➤ *Plan d'argumentation du ROÉÉ*

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 (3o) LRÉ. (Énergir souligne)

12. Selon le ROEE, il n'est pas « souhaitable » de présumer que la première formation a considéré le respect des objectifs du PEV compte tenu de l'omission de mentionner le PEV dans la motivation de la Décision.

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.

[...]

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. (Énergir souligne)

13. Le ROEE soumet ainsi que le fait pour la première formation d'avoir « esquivé » son obligation en vertu de l'article 5 LRÉ constitue un vice de fond de nature à invalider sa décision au sens de l'article 37 al. 1 (3^o) LRÉ.

III. CADRE JURIDIQUE

A. LA RÉVISION : UN RECOURS D'EXCEPTION

14. L'article 40 de la Loi prévoit que les décisions de la Régie sont sans appel.

➤ *Loi sur la Régie de l'énergie*

40. Les décisions rendues par la Régie sont sans appel.

15. La Régie peut cependant réviser une décision qu'elle a rendue dans les cas spécifiques prévus à l'article 37 LRÉ :

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

1° lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;

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

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

16. À cet égard, la Régie nous enseigne que la procédure de révision d'une décision constitue une procédure d'exception devant être interprétée de manière restrictive.

➤ *D-2020-173, para 39 [ONGLET 2]*

➤ *D-2017-060, para 11 [ONGLET 3]*

17. La révision d'une décision de la Régie ne peut ainsi constituer un appel déguisé par lequel une seconde formation viendrait substituer sa propre appréciation des faits à celle de la première formation. Ce n'est que lorsque les conditions de l'article 37 de la LRÉ sont réunies que la Régie a compétence pour réviser une décision.

➤ *D-2014-095, para 17 et 24 [ONGLET 4]*

[17] Il est également de jurisprudence constante que la révision ne peut être un moyen déguisé d'appel par lequel la formation en révision substituerait sa propre appréciation des faits à celle de la première formation.

[...]

[24] 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 sa décision, le cas échéant. Toutefois, à l'inverse, si les conditions ne sont pas satisfaites, la Régie n'aura pas compétence pour réviser ou révoquer une décision, sous peine de révision judiciaire.

18. Puisque la Demande de Révision du ROÉÉ se fonde exclusivement sur le troisième paragraphe de l'article 37 LRÉ, il importe de bien cerner la nature et l'étendue de ce que constitue « *un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision* ».

B. ERREUR SÉRIEUSE ET FONDAMENTALE

19. En matière de vice de fond et de procédure, la Régie cite régulièrement les arrêts clés rendus par la Cour d'appel du Québec dans *Épiciers Unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, *Tribunal administratif du Québec c. Godin* et *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*.

➤ *Voir notamment la décision D-2021-043, para 54 à 59 [ONGLET 5]*

➤ *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c Régie des alcools, des courses et des jeux*, 1996 CanLII 6263 (QC CA), page 11 [ONGLET 6]

➤ *Tribunal administratif du Québec c Godin*. 2003 CanLII 47984 (QC CA), para 37, 48 à 50 et 137 à 140 [ONGLET 7]

➤ *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, 2005 QCCA 775, para 48 à 51 [ONGLET 8]

20. Dans l'arrêt *Épiciers Unis Métro-Richelieu c. Régie des Alcools, des Courses et des Jeux*, la Cour d'appel du Québec précise l'interprétation à être donnée à l'expression « vice de fond de nature à invalider la décision ». Le juge Rothman s'exprime ainsi :

- *Épiciers Unis Métro-Richelieu c. Régie des Alcools, des Courses et des Jeux*, 1996 CanLII 6263 (QC CA), page 11 [ONGLET 6]

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 » (Énergir souligne)

21. Pour y donner ouverture en vertu de l'article 37 de la Loi, la Régie doit donc constater l'existence d'un vice sérieux et fondamental de nature à invalider la décision contestée.

22. De simples erreurs de faits ou de droit ne suffisent donc pas pour invalider une décision de la Régie; il doit plutôt s'agir d'erreurs « fatales », « manifestes, donc voisine d'une forme d'incompétence [...] entendu ici dans son acception courante » et qui sont à l'origine de conclusions « insoutenables ».

- *Commission de la santé et sécurité au travail c. Fontaine*, [2005] R.J.Q. 2203 (C.A.), para 41, 49 à 51 [ONGLET 8]
- *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.), para 48 à 52 [ONGLET 7]
- *Épiciers unis Métro-Richelieu c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.), page 11 [ONGLET 6]
- *Moreau c. Régie de l'assurance maladie du Québec*, 2014 QCCA 1067, para 65-66 [ONGLET 9]
- *D-2014-095*, para 23 [ONGLET 2]
- *D-2016-105*, para 18 à 25, 136 et 137 [ONGLET 10]

23. À cet égard, il est bien établi que la Régie siégeant en révision ne peut intervenir au motif qu'elle aurait privilégié une interprétation ou une position différente de celle retenue par la première formation relativement aux faits ou aux dispositions législatives ou réglementaires applicables.

24. Ainsi, le fait qu'il puisse exister d'autres positions soutenables à l'égard des questions soumises à la première formation n'a pas pour effet d'invalider sa décision; si plus d'une conclusion apparaît soutenable, alors c'est celle retenue par la première formation qui doit prévaloir.

➤ *Tribunal administratif du Québec c. Godin, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.) [ONGLET 7]*

[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.

[51] Accordingly, the Tribunal 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. Where there is room on any of these matters for more than one reasonable opinion, it is the first not that last that prevails.

[52] Put differently, mere disagreement is not among the specified grounds upon which one TAQ panel can revoke the decision of another: A second reasonably sustainable opinion does not invalidate the first, within the meaning of section 154(3) of the ARAJ. When the Tribunal revokes its previous determination on this basis, its decision to do so is therefore vulnerable on judicial review. (Énergir souligne)

➤ *Commission de la santé et sécurité au travail c. Fontaine, 2005 QCCA 775 [ONGLET 8]*

[51] En ce qui concerne la raison d'être de la révision pour un vice de fond de cet ordre, la jurisprudence est univoque. Il s'agit de rectifier les erreurs présentant les caractéristiques qui viennent d'être décrites. 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 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). Enfin, le recours en révision «ne doit [...] pas être un appel sur la base des mêmes faits» : il s'en distingue notamment parce que seule l'erreur manifeste de fait ou de droit habilite la seconde formation à se prononcer sur le fond, et parce qu'une partie ne peut «ajouter de nouveaux arguments» au stade de la révision. (Énergir souligne)

➤ *D-2021-043 [ONGLET 5]*

[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.

25. Une révision ne constitue donc pas une deuxième opportunité d'apprécier la preuve présentée lors de l'audience originale afin de rendre une décision « plus appropriée ».

➤ *D-2014-095, para 23 et 25 [ONGLET 4]*

[23] Ainsi, selon la jurisprudence, seule une décision insoutenable en fait ou en droit (unsustainable finding in either regard) est révisable.

[24] 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 sa décision, le cas échéant. Toutefois, à l'inverse, si les conditions ne sont pas satisfaites, la Régie n'aura pas compétence pour réviser ou révoquer une décision, sous peine de révision judiciaire.

[25] Par ailleurs, la révision ne consiste pas à reconsidérer le fondement de la décision qui a été prise pour apprécier à nouveau les faits et rendre une décision plus appropriée. La demande en révision n'est pas l'occasion de parfaire sa preuve ou d'obtenir une seconde chance dans le cadre du traitement d'un dossier. (Énergir souligne)

C. OBLIGATION DE MOTIVER

26. En ce qui a trait à l'obligation de motiver la décision, la jurisprudence reconnaît qu'il suffit que les éléments essentiels du raisonnement du décideur soient présentés, sans que celui-ci n'ait à se prononcer sur l'ensemble des arguments avancés par les intervenants :

➤ *D-2017-007, para 119 à 124 [ONGLET 11]*

[119] Dans sa décision D-2006-144, la Régie s'exprime sur le test qui doit être appliqué pour déterminer si l'obligation de motiver est remplie ou non :

« En vertu de l'article 18 de la Loi, la Régie a l'obligation de motiver ses décisions. En pratique, comme le précise Yves Ouellette, « pour être considérés comme suffisants, les motifs doivent être raisonnablement précis en faits et en droit, en plus d'être clairs et intelligibles ». Cette obligation de motiver doit cependant s'adapter à chaque cas d'espèce ».

[120] Également, dans sa décision D-2003-54, la Régie précisait la portée de l'obligation de motiver en ces termes :

« L'obligation de motiver n'impose pas à la Régie de répondre à chacun des arguments de l'intervenant, mais bien d'exprimer les

considérations essentielles sur lesquelles la décision se fonde. Les motifs doivent traiter du critère d'utilité prévu par la Loi et il n'est pas nécessaire de commenter et de répéter tous et chacun des arguments avancés par les avocats ».

[121] Ainsi, il n'est pas nécessaire que la Régie se prononce sur chaque argument qui lui est présenté. Elle doit cependant s'exprimer intelligemment, de façon à permettre aux participants de comprendre le processus décisionnel qu'elle a suivi pour en arriver aux résultats de sa décision.

[122] Enfin, même dans le cas où la décision n'est pas suffisamment motivée, l'erreur doit être suffisamment déterminante pour avoir un impact sur l'issue du litige.

[123] En l'espèce, la Régie constate que la première formation a effectué dans la Décision une revue complète des faits et qu'elle s'est référée aux différentes preuves déposées par les participants au dossier.

[124] Ainsi, la formation en révision note que la Décision, prise dans son ensemble, démontre clairement que la première formation n'a pas simplement ignoré ou écarté de manière arbitraire la preuve présentée par la Municipalité. Tous les éléments pertinents au dossier ont été considérés par la première formation, qui a fait les liens entre les divers éléments de la preuve.

➤ *Dupont c. UQTR, 2008 QCCA 2204, para 33, 35 et 36 [ONGLET 12]*

[33] Dans l'arrêt Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), la Cour suprême a reconnu l'importance de la motivation des décisions en droit administratif : [...]

[35] Dans l'arrêt Baker précité, la Cour suprême souligne aussi l'importance de laisser aux décideurs suffisamment de latitude, selon les circonstances. Par exemple, dans cette dernière affaire, les notes de l'agent d'immigration transmises à l'appelante ont été considérées comme des motifs écrits suffisants.

[36] Commentant l'exigence de motivation, la juge Bich précise qu'elle n'implique pas nécessairement une analyse de chaque élément de preuve ni de chaque argument soumis :

[41] [...] La facture d'un jugement peut donc n'être pas parfaite, elle peut même être médiocre sans pour autant que le raisonnement ou les conclusions soient erronées, certaines failles étant par ailleurs sans effet sur l'issue du litige.

[42] De plus, la motivation des jugements, qu'ils soient judiciaires ou administratifs, ne signifie pas que les tribunaux doivent faire état par le menu de chaque élément de preuve et de chaque argument, puis analyser ces derniers un à un. Le tribunal ne fera normalement état que de ce qui lui paraît essentiel. Il ne lui est pas imposé de discuter de tous les arguments des parties, certains ne méritant pas d'être traités en long et en large ni même d'être traités tout court. En outre, l'implicite a forcément sa place dans le jugement.

➤ **D-2021-043 [ONGLET 5]**

[90] Ainsi, bien que la Décision ne réponde pas à chacun des arguments invoqués par NEMC au soutien de sa demande de paiement de frais, énoncés principalement dans sa réplique aux commentaires du Transporteur, la formation en révision juge que celle-ci exprime les considérations essentielles sur lesquelles elle se fonde et que les motifs, lus dans leur ensemble, sont suffisants, clairs et intelligibles.

➤ **D-2008-037, pages 6 à 8, 12 à 14 [ONGLET 13]**

27. Dans la décision D-2017-007, la Régie a été amenée à se prononcer spécifiquement sur l'application de l'article 5 LRÉ dans le cadre d'une demande d'autorisation présentée en vertu de l'article 73 LRÉ. La Régie a alors indiqué que :

- a) l'article 5 LRÉ doit servir de « toile de fond », sans pour autant alourdir l'obligation de la Régie de motiver ses décisions;
- b) la Régie n'a pas à expliquer en quoi sa décision est conforme à l'article 5 LRÉ : ces considérations peuvent être implicites; et que
- c) l'absence d'une analyse spécifique portant sur l'article 5 de la Loi ne signifie donc pas que la première formation a omis de le prendre en considération dans sa décision.

➤ **D-2017-007 [ONGLET 11]**

[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.

[93] Cet article a souvent été décrit comme étant une toile de fond des décisions de la Régie. Dans sa décision D-2010-061, la Régie explicitait davantage l'interrelation entre les articles 5 et 73 de la Loi : [...]

[94] Par ailleurs, la Régie a déjà indiqué que les considérations de l'article 5 de la Loi pouvaient être implicites et ne devaient pas alourdir l'obligation de motiver ses décisions :

« La présente formation ne retient pas ces deux premiers motifs de révision et considère que l'interprétation que fait le ROEE de l'article 5 de la Loi, impose à la Régie un fardeau qui n'est pas le sien.

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 ».

[...]

[105] D'autre part, l'absence d'une analyse spécifique portant sur l'article 5 de la Loi ne signifie pas automatiquement que la première formation a omis de le prendre en considération dans la Décision. Il faut lire la Décision dans son ensemble pour comprendre comment la première formation a tenu compte des considérations liées au développement durable dans son processus décisionnel.

[...]

[113] Il ne fait aucun doute pour la formation en révision que la Municipalité aurait souhaité que la première formation accorde un poids prépondérant à sa preuve relative au développement durable, de manière à ce qu'elle rejette le Projet ou ordonne au Transporteur de développer d'autres variantes plus acceptables pour la Municipalité.

[114] Or, tel qu'indiqué précédemment, l'appréciation des faits et l'interprétation du droit relèvent de la première formation. À cet égard, tout indique que la première formation a rendu une décision autorisant le Projet, sur la base de la preuve déposée, tout en prenant en compte des éléments liés au développement durable, selon les termes de l'article 5 de la Loi.

D. FARDEAU DE PREUVE

28. Enfin, le fardeau d'établir l'erreur et son caractère fondamental ou fatal reposent sur le demandeur en révision.

➤ *D-2014-095, para 25 et 26 [ONGLET 4]*

29. La Régie doit donc faire preuve d'une grande prudence et de retenue avant d'accueillir un recours en révision puisque ce n'est ce que dans les cas où le demandeur en révision s'est acquitté de son fardeau de démontrer que les conditions d'ouverture d'un tel recours sont remplies, soit que la Décision est entachée d'erreurs sérieuses ou fondamentales, que la Régie pourra donner droit au recours en révision.

➤ *D-2013-107, para 24-25 [ONGLET 14]*

IV. ARGUMENTATION D'ÉNERGIR

30. Énergir soumet que la Demande de Révision du ROÉÉ est fondée sur une compréhension erronée de la façon dont l'article 5 LRÉ doit être appliqué dans le cadre d'une demande d'autorisation présentée en vertu de l'article 73 LRÉ.

31. Tel que précédemment mentionné, bien que l'article 5 LRÉ doit servir de « toile de fond » dans le cadre d'une demande en vertu de l'article 73 LRÉ, celui-ci n'impose cependant pas à la Régie une obligation additionnelle de motivation. L'absence d'une analyse spécifique portant sur l'article 5 LRÉ ne peut donc pas être interprétée comme étant une omission d'avoir pris en considération cet article, une telle considération pouvant être implicite.

➤ *D-2017-007, para 94 et 105 [ONGLET 11]*

32. Or, une lecture de la Décision dans son ensemble permet de constater que l'article 5 LRÉ a bel et bien été considéré par la première formation, et ce, non seulement de manière implicite, mais bien de façon explicite.

33. D'entrée de jeu, la première formation fait état des objectifs visés par le Projet, dont notamment les objectifs environnementaux :

➤ **D-2021-072 [ONGLET 1]**

[20] La réalisation du Projet permettra d'atteindre les objectifs suivants :

- desservir Richmond en gaz naturel;
- raccorder, sur un horizon de cinq ans, 23 clients du parc industriel, dont la consommation annuelle globale est estimée à 487 000 m³. Cinq clients ont déjà signé un contrat d'approvisionnement en gaz naturel;
- permettre aux entreprises d'adopter le gaz naturel comme source d'énergie dans le cadre de leurs activités et contribuer à leur compétitivité en matière d'approvisionnement énergétique;
- favoriser la réduction des gaz à effet de serre (GES) et des polluants atmosphériques en remplaçant le propane et le mazout léger;
- proposer un tracé d'extension du réseau gazier minimisant les impacts économiques et environnementaux.

34. La Régie reprend alors les motifs d'objections au Projet soulevés par le ROÉÉ, dont notamment les considérations environnementales ainsi que l'argument à l'effet que le Projet « *ne respecte pas les engagements, les objectifs et les priorités fixés par le Gouvernement du Québec* » dans le cadre du PEV et du PMO. En plus de reprendre explicitement l'argument du ROÉÉ quant au PEV et au PMO, la Régie prend également la peine de référer aux documents en question via des hyperliens en note de bas de page.

➤ **D-2021-072 [ONGLET 1]**

[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 climatiques³⁹ et dans le Plan de mise en oeuvre 2021-2026 du Plan pour une économie verte 2030⁴⁰.

[...]

[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.

³⁹ Gouvernement du Québec, *Politique-cadre d'électrification et de lutte aux changements climatiques, 2020, 128 pages, en ligne, [Politique-cadre d'électrification et de changements climatiques, le Plan pour une économie verte 2030 \(quebec.ca\)](#).*

⁴⁰ Gouvernement du Québec, *Gagnant pour le Québec, gagnant pour la planète, Plan de mise en oeuvre 2021-2026, en ligne, [Plan de mise en oeuvre 2021-2026 du Plan pour une économie verte 2030 \(quebec.ca\)](#).*

35. Le Régie reprend ensuite les arguments soulevés par Énergir en réplique au ROEE, à savoir que :

- a) le Projet s'inscrit nécessairement à l'intérieur des politiques énergétiques du gouvernement au sens de l'article 5 LRÉ, puisqu'il bénéficie d'un important engagement financier de la part de ce même gouvernement;
- b) 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;
- c) la demande d'autorisation du Projet respecte intégralement les exigences prévues à la LRÉ ainsi qu'au Règlement et, plus précisément, des informations demandées à l'article 2 de ce dernier.

➤ **D-2021-072 [ONGLET 1]**

[49] De plus, Énergir indique que la Demande et la preuve soumise à son soutien respectent intégralement les exigences prévues à la Loi ainsi qu'au Règlement et, plus précisément, des informations demandées à l'article 2 de ce dernier.

[50] Le Distributeur précise qu'eu égard aux paragraphes 1^o, 2^o et 3^o du Règlement, la preuve fait notamment la démonstration que le Projet répond au souhait de la communauté de Richmond d'être approvisionnée en gaz naturel.

[51] Par ailleurs, 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 no 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 CO₂ éq. du gaz naturel et du propane pour un volume de 1 000 m³ 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 génère 446,4 kg ou 23,6 % de GES supplémentaire par rapport au gaz naturel.

[54] Finalement, Énergir reconnaît qu'elle n'a pas envisagé d'autres solutions puisqu'il n'existe aucune autre solution pour répondre à une demande de service en gaz naturel, dans un secteur non desservi en gaz naturel. (Énergir souligne)

36. Après avoir considéré l'ensemble de ces éléments, la Régie a alors conclu que la demande d'Énergir était conforme et que le Projet devait être approuvé.
37. Tout comme Énergir, la Régie a souligné que le Projet bénéficie de l'appui du Gouvernement du Québec, lequel y contribue financièrement. La Régie a également noté les bénéfices environnementaux que présentait le Projet tout en référant la Politique énergétique 2030 adoptée par le Gouvernement du Québec (laquelle constitue également une politique énergétique visée par l'article 5 LRÉ) :

➤ *D-2021-072 [ONGLET 1]*

[55] La Régie juge que les renseignements fournis par Énergir au soutien de la réalisation du Projet sont conformes au Règlement.

[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 ROEÉ 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] Finalement, 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. (Énergir souligne)

38. Ainsi, une simple lecture de la Décision permet de constater que la première formation n'a aucunement « esquivé » ses obligations en vertu de l'article 5 LRÉ. Il appert plutôt du libellé de la Décision que la première formation n'a simplement pas retenu les arguments du ROEÉ à l'égard du PEV et de l'article 5 LRÉ, et s'est plutôt rangée aux arguments d'Énergir quant à la conformité du Projet dans son ensemble ainsi qu'avec les objectifs des politiques énergétiques du gouvernement.
39. Le ROEÉ peut certes prétendre que le PEV doit être interprété comme s'opposant aux projets comme celui de Richmond, mais Énergir soumet respectueusement que cela demeure une prétention que la première formation pouvait, ou non, retenir parmi de nombreuses prétentions, et ce, sans ainsi commettre une erreur révisable.
40. À cet égard, Énergir rappelle le lourd fardeau qui incombe au ROEÉ dans le cadre de sa Demande de révision : celui-ci doit faire la démonstration que la première formation a commis

une erreur sérieuse et fondamentale ayant mené à une décision « insoutenable ». Le ROÉÉ doit ainsi démontrer que la première formation devait impérativement conclure, puisqu'aucune autre conclusion « soutenable » n'était possible, que le PEV s'oppose aux extensions du réseau de gaz naturel semblables à celle de Richmond.

41. Or, 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* »²?
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 de la première formation comme n'étant pas « soutenable » ni « intelligible ».

➤ *Béton Brunet Itée c Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP), section locale 700, 2015 QCCA 188, para 41-42 [ONGLET 15]*

[41] Le rôle du premier décideur n'est pas d'emporter l'adhésion enthousiaste de toutes les parties qui s'affrontent devant lui mais d'apporter une solution raisonnable à un différend qui survient en application de la loi. Or, on ne mesure pas toujours tout ce qu'implique ce principe pourtant fermement ancré en droit administratif. Il implique notamment ceci. Dès lors qu'une pluralité de critères est en jeu, que chacun d'entre eux relève en priorité de l'appréciation de ce décideur, et qu'il se dégage de part et d'autre du litige quelque chose comme une équipollence des propositions, il faut accepter qu'un « résultat faisant partie des issues possibles » puisse consister en une chose de même que son contraire. Selon les circonstances, il peut être également raisonnable dans une même affaire présentant ce genre de profil de conclure qu'il y a eu aliénation d'entreprise, ou de conclure qu'il n'y a pas eu aliénation d'entreprise : l'une et l'autre de ces deux issues peuvent résulter d'une appréciation raisonnable des circonstances de l'espèce.

[42] Dans le cas qui nous concerne ici, il y avait amplement d'éléments pour justifier la conclusion raisonnable qu'au moyen d'un bail à long terme, comportant une gamme complète de droits d'usage, Brunet succédait à Lafarge en tant qu'exploitant d'une entreprise de cimenterie visée par le certificat d'accréditation du 6 juillet 2004. Cela résultait d'une concession d'une durée de quatre ans ou plus, accompagnée de l'aliénation de certains actifs nécessaires à l'exploitation de ce genre d'entreprise. Dans l'état actuel de la jurisprudence en matière de révision judiciaire, prétendre que cette décision était déraisonnable, ou à plus forte raison qu'elle était inintelligible, constitue ni plus ni moins qu'un abus de langage. (Énergir souligne)

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

² Pièce B-0017 (R-4150-2021), p. 5. Voir également lien suivant, section 3.3, page B.60. : http://www.finances.gouv.qc.ca/MAJ2020/documents/AUTFR_lepointNov2020.pdf

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.

➤ *D-2008-037, pages 6 à 8, 12 à 14 [ONGLET 13]*

Dans un premier temps, le ROEEÉ prétend que la décision de la Régie d'approuver une telle hausse a été rendue sans tenir compte de l'intérêt public. Le ROEEÉ s'appuie sur l'article 5 de la Loi : [...]

Le ROEEÉ soutient que la Régie devait s'assurer qu'il était dans l'intérêt public de procéder à la hausse des frais de base, que cet exercice de conciliation n'apparaît pas de la Décision et, qu'au surplus, il était insoutenable d'arriver à ce résultat en considérant l'intérêt public.

Selon le ROEEÉ, en ne conciliant pas l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du distributeur, conformément à l'article 5 de la Loi, la Régie a refusé d'exercer sa compétence. Le ROEEÉ soutient du même souffle que « d'autres mesures plus conformes à l'article 5 auraient pu être envisagées ».

En deuxième lieu, le ROEEÉ soutient que la Régie a refusé d'exercer sa compétence en ne tenant pas compte des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable, conformément à l'article 5 de la Loi.

Ce deuxième motif est intimement lié au premier, puisqu'il repose sur le même raisonnement, à savoir que la Régie, dans son exercice de conciliation, n'a pas suffisamment tenu compte des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable. Le ROEEÉ en conclut que la Régie a refusé d'exercer sa compétence.

[...]

La présente formation ne retient pas ces deux premiers motifs de révision et considère que l'interprétation que fait le ROEEÉ de l'article 5 de la Loi, impose à la Régie un fardeau qui n'est pas le sien.

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.

De plus, dans son plan d'argumentation, le ROEEÉ rappelle que les tribunaux ont établi depuis longtemps que la question de savoir ce qui est dans l'intérêt public n'est pas véritablement une question de droit ou de fait, mais relève plutôt de l'opinion. Or, la première formation n'a tout simplement pas retenu l'opinion que le ROEEÉ aurait aimé qu'elle retienne, mais elle n'a pas pour autant écarté les préoccupations énoncées à l'article 5. Au contraire, elle a plutôt cherché à établir un équilibre, compte tenu du contexte qui lui était soumis et, en ayant la protection des consommateurs à l'esprit, elle a décidé d'étaler l'augmentation des frais de base sur quatre ans.

D'autre part, la Régie rappelle que l'article 5 de la Loi n'est pas attributif de compétence. [...]

Si l'article 5 de la Loi n'attribue aucune compétence à la Régie, cette dernière ne saurait l'outrepasser ou refuser de l'exercer.

Conclure que la décision de la première formation est atteinte d'un vice de fond parce qu'au terme de sa réflexion, dans l'exercice de sa compétence exclusive de fixer ou modifier des tarifs, elle a accordé davantage d'importance à certains facteurs plutôt qu'à d'autres, reviendrait à exercer un contrôle d'opportunité de la décision, à « substituer à une première opinion ou interprétation des faits ou du droit une seconde opinion ni plus ni moins défendable que la première », ce que la présente formation se refuse à faire.

[...]

Enfin, le ROEE soutient que la Régie n'a pas motivé adéquatement sa décision en ce qu'elle n'a pas indiqué en quoi sa décision favorisait l'intérêt public et la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable, en quoi la stabilisation des revenus déjà assurée par la structure tarifaire était un facteur déterminant en l'espèce, en quoi la causalité des coûts méritait qu'on lui accorde une si grande importance, alors qu'il ne s'agissait que d'un intrant dans la détermination des tarifs, et en quoi la diminution des frais de base par rapport aux frais variables n'était plus appropriée, alors qu'elle l'était depuis au moins les cinq dernières causes tarifaires.

Le ROEE exige un degré de précision qui n'est pas requis en l'espèce.

À cet égard, deux arrêts de la Cour d'appel du Québec, qui traitent de la suffisance des motifs dans les décisions de tribunaux administratifs, méritent d'être mentionnés. D'abord, l'arrêt *Association des stations de ski du Québec c. Bourbonnais*, dans lequel le juge Rothman, au nom de la Cour, écrivait : [...]

Et plus récemment, dans l'arrêt *Brideau c. Québec (Tribunal du travail)*, la juge Bich, pour la majorité, écrivait :

« 42 De plus, la motivation des jugements, qu'ils soient judiciaires ou administratifs, ne signifie pas que les tribunaux doivent faire état par le menu de chaque élément de preuve et de chaque argument, puis analyser ces derniers un à un. Le tribunal ne fera normalement état que de ce qui lui paraît essentiel. Il ne lui est pas imposé de discuter de tous les arguments des parties, certains ne méritant pas d'être traités en long et en large ni même d'être traités tout court. En outre, l'implicite a forcément sa place dans le jugement.

43 En l'espèce, la décision du Tribunal est motivée et elle l'est suffisamment pour qu'on saisisse ce qui en explique la conclusion. On peut à cet égard faire une analogie *entre* la présente situation et celle qui était en cause dans *Commission de la construction du Québec c. Association des stations de ski du Québec*, décision dont on déplorait le manque d'analyse et dont on déplorait aussi le fait qu'elle n'ait pas discuté de certains éléments de preuve apparemment importants. »

La présente formation souscrit aux propos de la juge Bich. Du point de vue du ROEE, il eût pu être souhaitable que la première formation élabore davantage sur

les raisons qui l'ont amenée à hausser les frais de base, compte tenu des décisions antérieures de la Régie sur le signal de prix. Bien que sensible à cet argument, la Régie juge néanmoins suffisants les motifs donnés par la première formation, considérant les critères établis par la jurisprudence.

En conclusion, la Régie est d'avis que le ROEE n'a pas démontré l'existence d'un vice de fond de nature à invalider la Décision. La demande en révision du ROEE est donc rejetée.

44. Pour l'ensemble de ces motifs, Énergir soumet respectueusement que la Régie devrait rejeter la Demande de Révision du ROEE, ce dernier n'ayant pas rencontré les conditions d'ouverture d'un tel recours.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 1^{er} octobre 2021

(s) Philip Thibodeau

ÉNERGIR, S.E.C.

M^e Philip Thibodeau

M^e Hugo Sigouin-Plasse

1717, rue du Havre

Montréal (Québec) H2K 2X3

Téléphone : (514) 598-3850

Télécopieur : (514) 598-3839

adresse courriel pour ce dossier :

philip.thibodeau@energir.com