

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : R-4197-2022  
(R-4169-2021, Phase 1)

REGROUPEMENT DES ORGANISMES  
ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE  
(ROÉÉ)

Demandeur en révision

et

ÉNERGIR, s.e.c.

et

HYDRO-QUÉBEC

Intimées

---

---

Énergir et Hydro-Québec - Demande relative aux mesures de soutien à la décarbonation du chauffage des bâtiments

### ARGUMENTAIRE DU ROÉÉ

---

**LE REGROUPEMENT DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE (« ROÉÉ ») EXPOSE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :**

#### **I. OBJET DE LA DEMANDE**

1. Le 20 juin 2022, le ROÉÉ demande à la Régie de l'énergie (« **la Régie** ») en vertu de l'article 37 al.1 (3°) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01 (« **LRÉ** »), de décider de l'ouverture du recours et de révoquer et réviser la décision D-2022-061 (« **la Décision** ») rendue le 19 mai 2022 dans le dossier R-4169-2021 suivant les motifs exposés si dessous.

➤ [B-0002](#)

2. À l'issue de la Décision, la Régie :

« **ACCUEILLE** la demande des Distributeurs;

**RECONNAÎT** le principe général selon lequel la contribution pour la réduction des gaz à effet de serre, ainsi que sa méthode d'établissement, telle que détaillée à la section 8.2 de la pièce B-0034, doivent être considérés aux fins de l'établissement du revenu requis d'HQD pour la fixation de ses tarifs;

**RECONNAÎT** le principe général selon lequel la contribution pour la réduction des gaz à effet de serre, ainsi que sa méthode d'établissement, telle que détaillée à la section 8.2 de la pièce B-0034, doivent être considérés aux fins de l'établissement du revenu requis d'Énergir pour la fixation de ses tarifs;

**APPROUVE** les modifications proposées par HQD à l'article 8.1 des *Conditions de service* et lui demande de déposer un nouveau texte des *Conditions de service* reflétant ces modifications, en versions française et anglaise, au plus tard **le 2 juin 2022 à 12 h**;

**PREND ACTE** des traitements comptable et réglementaire qui seront implantés par Énergir à la suite du déploiement de l'Offre biénergie;

**APPROUVE** les modifications proposées par Énergir à l'article 15.2.4 des *Conditions de service et Tarif* et lui demande de déposer un nouveau texte des *Conditions de service et Tarif* reflétant ces modifications, en versions française et anglaise, au plus tard **le 2 juin 2022 à 12 h**;

**DEMANDE** aux Distributeurs de déposer les suivis réglementaires identifiés au tableau 16 la présente décision; »

3. Cette décision est tout à fait inédite. Concrètement, la Régie se trouverait à entériner le transfert de 85 millions de dollars de la part d'Hydro-Québec (et de ses 4 450 000 clients) à Énergir (et à ses 209 000 clients), avec tous les effets tarifaires pour les effets pour les consommateurs et actionnaires que cela impliquerait.
  - Hydro-Québec, *Hydro-Québec, un chef de file des énergies renouvelables*, en ligne : < <https://www.hydroquebec.com/fournisseur-energie-propre/hydro-en-bref/> > (Consulté le 5 octobre 2022)
  - Énergir, *Une énergie sécuritaire*, < <https://www.energir.com/fr/residentiel/securite-prevention/une-energie-securitaire/> > (Consulté le 5 octobre 2022)
4. 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 (3<sup>o</sup>) LRÉ.
5. Plus précisément, la Décision est entachée de vices de fond de nature à invalider la décision D-2022-061 car:

- 1—elle élargit de façon insoutenable la notion de « développement normal d'un réseau de distribution d'électricité » et s'arrogeant ainsi pouvoir que la loi ne lui confère pas; soit celui d'énoncer les « principes généraux » demandés;
  - 2—elle énonce, malgré l'article 48.2 LRÉ, des « principes généraux » équivalant à des déterminations tarifaires et en entravant de ce fait la discrétion de futures formations de la Régie;
  - 3—elle développe et applique une interprétation insoutenable de la portée du décret 874-2021, de manière à permettre le partage des coûts de la conversion à la biénergie pour les nouveaux clients d'Énergir.
6. Ainsi, il demande à une seconde formation de la Régie de prononcer l'ouverture du recours sous l'article 37, al. 1 (3°) LRÉ, de révoquer et réviser la Décision suivant les motifs ci-dessous.

## II. CONTEXTE DU DOSSIER R-4169-2021 ET PARTICIPATION DU ROÉÉ

7. Le 16 septembre 2021, Énergir, s.e.c. (« **Énergir** ») et Hydro-Québec dans ses activités de distribution (« **Hydro-Québec** ») ont déposé une demande conjointe devant la Régie relative aux mesures de soutien à la décarbonation du chauffage des bâtiments, en vertu des articles 31 al. 1(1°), 31, al. 1(5°) et 32 al. 1(3°) LRÉ.
8. Le 29 septembre 2021, la Régie rend sa décision procédurale [D-2021-125](#) dans laquelle elle décide de procéder à l'examen du dossier en deux phases, tel que proposé par Énergir et Hydro-Québec.
9. La première phase concerne principalement la demande de reconnaissance d'un principe général qui accompagnerait le déploiement d'une offre biénergie électricité-gaz naturel destinée au secteur résidentiel. L'éventuelle deuxième phase porterait sur une demande de fixation de tarif biénergie pour les secteurs commercial et institutionnel.
10. Le 8 octobre 2021, le ROÉÉ, fortement préoccupé par les enjeux posés par l'entente entre Énergir et Hydro-Québec sur la biénergie, a déposé sa demande d'intervention afin de participer à la phase 1 du dossier.
11. Le 29 octobre 2021, la Régie rend une seconde décision procédurale, [D-2021-138](#), par laquelle elle accorde notamment le statut d'intervenant au ROÉÉ.
12. Du 21 février au 1<sup>er</sup> mars 2022, Hydro-Québec, Énergir, le ROÉÉ et les autres intervenants au dossier R-4169-2021 ont été entendus par la Régie dans le cadre de l'audience sur la phase 1.

13. Le 19 mai 2022, la Régie a rendu la décision D-2022-061 (« **la Décision** ») relative à la phase 1 du dossier.

14. Le 20 juin 2022, le ROÉÉ dépose sa demande en révision de la Décision ([B-0002](#)).

15. Le même jour, l'AQCIE et le CIFQ ([R-4195 : B-0001](#)) et le RNCREQ ([R-4196 : B-0001](#)) déposent également leurs demandes en révision de la Décision. Par la suite, OC ([C-OC-0002](#)), AHQ-ARQ ([C-ARQ-AHQ-0002](#)) et GRAME ([C-GRAME-0002](#)) comparaissent également au dossier.

16. Le 26 juillet 2022, la Régie annonce qu'elle traitera conjointement les trois demandes en révision.

➤ [A-0002](#)

17. Le 22 août 2022, la Régie indique que les argumentaires des parties demanderesses devront être déposés au plus tard le 5 octobre 2022, que les argumentaires des autres participants devront être déposés le 23 octobre 2022 et que l'audience conjointe des recours en révision se tiendra les 26, 27 et 28 octobre 2022.

➤ [A-0005](#)

### III. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

#### Pouvoir de révision de la Régie

18. En vertu de l'article 37 de la LRÉ, la Régie de l'énergie a le pouvoir de réviser ou de révoquer, d'office ou sur demande, ses propres décisions et, le cas échéant, d'y substituer une nouvelle décision :

« 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. »

➤ LRÉ, art. 37 :

19. Ce pouvoir doit être interprété généreusement.

20. Les décisions de la Régie sont sans appel (article 40 LRÉ). En raison de la clause privative stricte prévue à l'article 41 LRÉ, elles ne font l'objet que d'une surveillance judiciaire limitée. Ainsi, l'article 37 LRÉ constitue souvent le seul moyen par lequel un justiciable peut obtenir la rectification d'une décision illégale de la Régie.

21. Cette paucité de moyens pour remettre en question les décisions de la Régie milite en faveur d'une interprétation large et robuste des pouvoirs conférés par l'article 37 LRÉ. En effet, il existe en droit canadien une « présomption fondamentale, découlant de la primauté du droit, selon laquelle le législateur ne peut avoir voulu que le pouvoir qu'il a délégué soit exercé de façon déraisonnable, ou, dans certains cas, incorrecte ».

- [Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan \(District\)](#), 2012 CSC 2, par.12
- [Restaurants Canada c. Ville de Montréal](#), 2021 QCCA 1639, par. 30

22. Comme l'écrivait récemment la Cour d'appel, « là où l'institution compétente (ici, la Cour du Québec) prétend livrer une décision « correcte », et là où, de surcroît, elle se prononce sans qu'on puisse porter sa décision en appel (ce qui est aussi le cas, ici, de la Cour du Québec), la qualité de la démonstration doit tendre à la rendre irréfutable »

- [Ville de Québec c. Vidéotron Itée](#), 2022 QCCA 594, par. 68 [Nous soulignons]

23. 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, de manière à préserver la primauté du droit.

- [Québec \(Société de l'Assurance Automobile du\) c. Godin](#), 2003 CanLII 47982 (QC CA), par. 132-133 (motifs de la juge Rousseau-Houle)
- [Régie des rentes du Québec c. Jarry](#), 2001 CanLII 38681 (QC CA), par. 5
- [G.T. c. Commission des affaires sociales](#), 2001 CanLII 38592 (QC CA), par. 1

« 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. »

➤ *Loi d'interprétation*, [RLRQ, c. I-16](#), art. 41 et 41.1

24. En outre, il faut éviter de confondre la raison d'être de l'article 37 LRÉ avec celle de dispositions qui lui sont apparentées et se retrouvent dans diverses autres lois québécoises, notamment, à l'article 154 de la *Loi sur la justice administrative*.

25. Ces dispositions ont été édictées dans un contexte législatif tout différent de celui de la, LRÉ et à des fins tout à fait étrangères à l'univers de la régulation d'entreprises d'utilité publique.

26. Commentant ces dispositions, le juge Fish considère que le recours en révision a pour but « ensure that the citizen's entitlement to a social benefit or indemnity, initially denied by a competent state authority but then confirmed by the TAQ -- the quasi-judicial tribunal established by the state for that purpose -- will not be again put in issue except in the interests of fundamental justice and in the limited instances contemplated by section 154 ». Bref, il s'agit, selon le juge Fish de prévoir un recours accessible aux citoyens tout en leur assurant une certaine paix d'esprit en cas d'issue favorable.

➤ [Québec \(Société de l'Assurance Automobile du\) c. Godin](#), 2003 CanLII 47982 (QC CA), par. 43 (Motifs du juge Fish)

➤ [Moreau c. Régie de l'assurance maladie du Québec](#), 2014 QCCA 1067, par 41

27. Cet objectif de la révision administrative n'est pas pertinent dans le cas de la Régie de l'Énergie. En effet, contrairement aux organismes considérés par le juge Fish, la Régie n'est pas, lorsqu'elle exerce ses compétences en matière de régulation, une institution chargée d'arbitrer entre une autorité étatique distribuant des bénéfices sociaux et les citoyens.

28. Or, en créant la Régie de l'énergie, le législateur souhaitait mettre sur pied un organisme disposant de l'expertise requise pour contre-vérifier la preuve et les demandes des distributeurs. Dans les mots du ministre Chevrette :

« Est-ce vraiment en deux jours qu'une quinzaine de parlementaires peuvent véritablement contre-expertiser les demandes de l'Hydro? Est-ce que ça fait sérieux? Est-ce qu'on peut vraiment faire un examen approfondi des demandes tarifaires d'Hydro-Québec? Même si on s'appuyait sur des analyses préalables, ceux-ci, ces députés, nous tous qui siégeons en cette commission,

est-ce qu'on dispose véritablement des connaissances techniques et des connaissances financières qui nous permettent véritablement de questionner adéquatement les dirigeants d'Hydro-Québec, qui, soit dit en passant, il faut bien le dire, s'acharnent bien souvent à justifier l'injustifiable? Lorsqu'on pense que le ministère des Ressources naturelles, lui, dispose de 30 fonctionnaires seulement pour analyser le travail d'une société d'État qui compte plus de 20 000 employés, une société d'État qui détient des actifs de près de 52 000 000 000 \$, je pense qu'on peut tous en arriver à la conclusion qu'une contre-expertise s'avère difficile, voire même impossible. »

➤ Assemblée nationale, *Journal des débats*, 37<sup>ème</sup> législature, 2<sup>ème</sup> session, 12 novembre 1996, p. 3043 [Onglet 1]

29. L'impératif d'assurer « la paix d'esprit » et une justice rapide et finale aux administrés est moins présent, lorsque ces administrés sont, non pas des individus engagés dans lutte contre une inépuisable machine étatique, mais de sociétés d'État disposant d'actifs considérables et ayant accès à une expertise juridique de première qualité.

30. Cette préoccupation ne devrait donc jouer qu'un rôle secondaire dans l'interprétation donnée par la Régie au pouvoir que lui confère l'article 37 LRÉ.

31. Dans la même veine, le législateur et la LRÉ confèrent explicitement à la Régie un pouvoir d'auto-révision, pouvant être exercé d'office et plus large en ce que le pouvoir de révision à la seule demande des parties prévu par d'autres lois (ex. art. 154 *Loi sur la Justice administrative*). Ce pouvoir est un pouvoir statutaire, et non une norme jurisprudentielle limitée par les concepts de retenue judiciaire et de séparation des pouvoirs. Ainsi, et en tout respect, la formation en révision devrait éviter d'assimiler ce pouvoir (et le recours qui y est lié) au pouvoir de contrôle judiciaire des cours supérieures ou d'importer dans son examen d'une demande en révision les concepts propres à la révision judiciaire, notamment en ce qui concerne les normes d'intervention et la déférence judiciaire à l'endroit des décideurs administratifs.

➤ Patrice Garant, *Droit administratif*, Cowansville, Édition Yvon Blais, 2017, p. 555 [Onglet 2]

### Notion de vice de fond

32. La Régie a récemment eu l'occasion de préciser le sens de la notion de vice de fond dans la décision D-2022-047 :

[14] 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 ».

[15] Dans le même ordre d'idée, 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).

[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 ».

- [16] Dans ce même arrêt, la Cour d'appel du Québec [Tribunal administratif du Québec c. Godin, 2003 CanLII 47984 (QCCA) (motifs de la juge Rousseau-Houle)] interprète 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 ». [notes de bas de page omises]

[17] 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 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) [...] ».

[18] 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 :

« [21] [...] une décision qui ne rencontre pas les conditions de fond requises par la loi peut constituer un vice de fond ».

[19] La Cour d'appel du Québec mentionne également que :

« [22] Sous 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 ».

[20] L'arrêt *Canada (ministre de la citoyenneté et de l'immigration) c. Vavilov* a réitéré l'importance de rendre des décisions dont les motifs sont intelligibles et qui permettent de comprendre le raisonnement du décideur administratif. La Cour suprême du Canada s'y exprime ainsi :

« [93] Par ses motifs, le décideur administratif peut démontrer qu'il a rendu une décision donnée en mettant à contribution son expertise et son expérience institutionnelle : voir *Dunsmuir*, par. 49. Lors du contrôle selon la norme de la décision raisonnable, le juge doit être attentif à la manière dont le décideur administratif met à profit son expertise, tel qu'en font foi les motifs de ce dernier. L'attention respectueuse accordée à l'expertise établie du décideur peut indiquer à une cour de révision qu'un résultat qui semble déroutant ou contre-intuitif à première vue est néanmoins conforme aux objets et aux réalités pratiques du régime administratif en cause et témoigne d'une approche raisonnable compte tenu des conséquences et des effets concrets de la décision [...] ».

[...]

[22] 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'interprétation 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'une ou des erreurs fatales de nature à l'invalider;
- Pour qu'il y ait vice de fond, la première formation doit avoir tiré une ou 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.

[23] En résumé, 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 lors qu'elle porte sur une question juridictionnelle.

➤ [D-2022-047](#) [Citations et notes de bas de pages omises, nous soulignons]

#### IV. LA DÉCISION EN CAUSE

33. Tout d'abord, la majorité de la première formation distingue la question de sa compétence générale de celle des pouvoirs dont elle dispose pour exercer cette compétence (par. 33) et conclut qu'elle a compétence pour connaître la demande des distributeurs (par 47).
34. La majorité procède ensuite à l'examen du contexte légal et factuel de la demande des distributeurs en comparant les scénarios « tout à l'électricité » et biénergie et en détaillant le fonctionnement de ce dernier scénario (par. 19-79).
35. Elle note que le dossier s'inscrit dans le cadre de l'exercice de sa compétence tarifaire (par. 63), et qu'il est donc visé par le [Décret 874-2021](#) adopté en vertu des articles 49 et 52.1 LRÉ. De surcroît, la majorité se dit d'avis que le Décret s'applique aux nouveaux bâtiments et pas seulement aux clients existants d'Énergir (par. 212).
36. Cela fait, elle examine l'étendue de ses pouvoirs de reconnaître le principe général demandé par les distributeurs.
37. Dans le cadre de cette analyse, la majorité note que ses pouvoirs doivent être interprétés de façon large et libérale et non selon « une lecture formaliste et littérale » (par. 335 et 338).

38. La majorité de la première formation analyse les articles 51.1, 51.2 et 51.3 LRÉ relatifs à la fixation et la modification de tarifs de distribution d'électricité et conclut que ces dispositions laissent peu de place à la discrétion de la Régie (par. 346-348).
39. Cependant, elle note que le jeu des articles 49 (alinéa 4), 51, 52.1a1 et 52.3 LRÉ lui confère une discrétion suffisante pour reconnaître la contribution GES comme un « revenu requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution » devant être pris en compte lors de la fixation des tarifs, pour autant que cette contribution s'inscrive dans le développement normal du réseau de distribution (par 348-351).
40. La majorité de la première formation juge que la notion de « développement normal » d'un réseau de distribution est suffisamment large pour qu'elle l'interprète de « façon dynamique et non statique » (par. 360-361). Forte de cette large marge de manœuvre, elle conclut que la contribution GES est essentielle au projet biénergie et que, en conséquence, elle s'inscrit dans le cadre du développement normal du réseau de distribution (par. 404). La majorité estime en conséquence qu'elle possède le pouvoir d'inclure la contribution GES dans les revenus requis des distributeurs aux fins de fixation des tarifs (par. 411).
41. Finalement, la majorité exerce ce pouvoir pour reconnaître comme principe général le principe demandé par les distributeurs, qu'elle juge compatible avec les grands principes tarifaires et désirable dans l'intérêt public

## **V. MOTIFS D'OUVERTURE DU RECOURS EN RÉVISION**

42. La première formation a excédé ou manqué à l'exercice du mandat et des pouvoirs de la Régie et a commis des erreurs sérieuses et fondamentales dans l'application et le respect de la LRÉ, ayant un caractère déterminant de nature à invalider la Décision.

### **1—LA MAJORITÉ DE LA PREMIÈRE FORMATION A ÉLARGI DE MANIÈRE INSOUTENABLE L'EXPRESSION « DÉVELOPPEMENT NORMAL D'UN RÉSEAU DE DISTRIBUTION » DE MANIÈRE À S'ARROGER UN POUVOIR, QUE LA LRÉ NE LUI CONFÈRE PAS, SOIT CELUI D'ADOPTER LES « PRINCIPES GÉNÉRAUX » DEMANDÉS**

43. La première formation a interprété de façon insoutenable les articles 49, 51, 52.1, 52.2 et 52.3 de la LRÉ régissant sa compétence en matière tarifaire. Elle ainsi élargit de façon insoutenable le sens de l'expression « développement normal d'un réseau de distribution d'électricité » de manière à s'arroger illégalement, le pouvoir d'énoncer les « principes » demandés par Hydro-Québec et Énergir.

## Raisonnement de la majorité

44. L'article 52.1 LRÉ décrit de façon exhaustive l'ensemble des éléments dont la Régie doit tenir compte pour la fixation ou la modification des d'électricité. La Régie n'a pas le loisir d'utiliser toute méthode qui leur paraît appropriée.

[262] La Régie partage l'avis de Bitfarms selon lequel le libellé de l'article 52.1 de la Loi lui laisse très peu de marge de manœuvre à l'égard de la méthode à utiliser aux fins de la fixation des tarifs de distribution d'électricité. La liste des éléments dont la Régie doit tenir compte est exhaustive, le législateur n'ayant effectivement pas utilisé le mot « notamment » en matière de distribution d'électricité.

[263] Par ailleurs, contrairement à ce que la Régie a indiqué dans ses ordonnances provisoires, le quatrième alinéa de l'article 49 de la Loi ne lui est pas applicable lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de distribution d'électricité. Ainsi, la Régie ne peut utiliser, en matière tarifaire, toute autre méthode qu'elle estime appropriée. La méthode de fixation des tarifs est prévue à l'article 52.1 de la Loi. La discrétion dont dispose la Régie ne se situe donc pas au niveau du choix de la méthode de fixation des tarifs, mais bien à l'égard de l'appréciation qu'elle fera de chacun des éléments précisés à l'article 52.1 de la Loi.

- [D-2019-052](#), par. 262-263 [Références omises, nous soulignons]
- Voir aussi : [D-2018-147](#), par. 51

45. La première formation reconnaît ce fait et affirme que sa marge de manœuvre en matière de fixation de tarifs est limitée à l'appréciation des divers éléments prévus par le législateur à l'article 52.1 LRÉ :

« Certains intervenants ont affirmé, avec raison, que la Régie a peu de marge de manœuvre en matière de fixation des tarifs d'HQD à l'égard du choix de la méthode. Ils ont cependant omis de mentionner, tel que précisé au paragraphe 262 de la décision D-2019-052, que la Régie dispose d'une discrétion à l'égard de l'appréciation qu'elle fera de chacun des éléments précisés à l'article 52.1 de la Loi. La Régie considère que le fondement sur lequel repose la Demande a trait à un des éléments précisés à cette disposition, soit les « revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution » d'électricité. »

- D-2022-061, par. 347-348

46. Pourtant, elle élabore par la suite une interprétation des dispositions tarifaires de la LRÉ qui lui accorderait une large latitude pour établir la méthode selon laquelle les tarifs d'Hydro-Québec seront fixés. Elle se trouve ainsi à faire indirectement ce que, de son propre aveu, elle ne peut faire directement.

47. Ainsi, pour la majorité, la contribution GES peut être prise en compte dans la fixation des tarifs applicables par Hydro-Québec à titre de « revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité » tel que prévu par l'article 52.1 LRÉ.

➤ D-2022-061, par. 348

48. Selon la majorité, cette expression est définie à l'article 52.3 LRÉ, lequel renvoie notamment à l'article 49 alinéa 4 LRÉ et à la large mesure de discrétion accordée à la Régie par cette disposition.

➤ D-2022-061, par. 349

49. Le ROÉÉ souligne cependant que cette discrétion est balisée par l'exigence voulant que les revenus requis permettent d'assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité et par les paramètres prévus par l'article 51 LRÉ. Au terme de ce dernier article, un tarif ne peut être plus élevé que ce qui est nécessaire pour réaliser une série d'objectifs, parmi lesquels la première formation retient le développement normal du réseau de distribution d'électricité.

➤ D-2022-061, par. 350

50. Pour les fins de la Décision, le tarif applicable par Hydro-Québec ne pourra prendre en compte la contribution GES que si celle-ci s'inscrit dans le développement normal du réseau de distribution d'électricité.

➤ D-2022-061, par. 351 et 353

51. La première formation estime que tel serait le cas. Elle se fonde sur l'arrêt *Vavilov*, où la Cour suprême enseigne, au paragraphe 110, que :

« [D]ans les cas où le législateur choisit d'utiliser des termes généraux, non limitatifs ou nettement qualitatifs — par exemple, l'expression « dans l'intérêt public » — il envisage manifestement que le décideur jouisse d'une souplesse accrue dans l'interprétation d'un tel libellé. »

➤ [Canada \(Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration\) c. Vavilov](#), 2019 CSC 65, par. 110

52. Par ailleurs, s'appuyant sur le « principe moderne » d'interprétation des lois et affirmant que l'expression « développement normal d'un réseau de transport et de distribution » constitue un terme général non limitatif, la majorité de la première formation en fait une interprétation qu'elle qualifie de « flexible. » Ce faisant, elle introduit dans ses motifs un vice de fond de nature à invalider sa décision. Les sections suivantes détaillent la nature de ce vice fatal.

- D-2022-061, par. 360, 370

L'expression « développement normal d'un réseau de transport et de distribution » n'est pas un terme général et non limitatif permettant une interprétation « flexible et dynamique »

53. Concrètement, l'expression « développement normal d'un réseau de distribution d'électricité » opère comme une limite imposée par le législateur aux revenus requis pouvant être reconnus par la Régie et comme une protection des consommateurs contre des tarifs qui ne sont pas justes et raisonnables.

54. En raison du sens grammatical des éléments qu'elle contient et de l'économie de la loi, l'expression « développement normal d'un réseau de distribution d'électricité » ne peut être qualifiée, contrairement à ce qu'affirme la majorité, de générale et non limitative au sens employé par la Cour suprême dans l'arrêt *Vavilov* et recevoir une interprétation « flexible et dynamique ».

55. En effet et avec égards, lorsque la Cour suprême dans l'arrêt *Vavilov* contemple des « termes généraux, non limitatifs ou nettement qualitatifs », elle fait référence à des expressions véritablement générales, telles que « l'intérêt public », exemple donné à même le jugement.

- [Canada \(Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration\) c. Vavilov](#), 2019 CSC 65, par. 110

56. Les cours de justice ont principalement appliqué les enseignements du paragraphe 110 de l'arrêt *Vavilov* à l'expression « intérêt public » et à des expressions telles que « règles, conditions et modalités », « any term or condition that the Commission considers necessary for the purposes of this Act », « public need », et « fit and proper. »

- [11316753 Canada Association c. Canada \(Transports\)](#), 2021 CF 819, par. 41-42
- [Fraser c. Canada \(Sécurité publique et Protection civile\)](#), 2021 CF 821, par. 119
- [Bolduc c. Comité sur la sténographie](#), 2022 QCCS 1389, par. 130-131

- [Citizens Against Radioactive Neighbourhoods v. BWXT Nuclear Energy Inc.](#), 2022 FC 849, par. 57-58
- [Yellow Cab Company Ltd. v Passenger Transportation Board](#), 2020 BCSC 162, par 52, 53

57. En revanche, et tel que le reconnaît la majorité, la Régie a déjà décidé que l'article 52.1.2 LRÉ, disposition considérablement moins complexe que l'article 52.1 LRÉ, était rédigé en termes clairs et précis.

- [D-2019-127](#), par. 50

58. L'expression « développement normal d'un réseau de transport et de distribution » est nettement moins « générale » et nettement plus limitative que les autres expressions ayant reçu une interprétation flexible du fait du paragraphe 110 de l'arrêt *Vavilov*.

59. Le sens grammatical de l'expression « développement normal d'un réseau de transport et de distribution » indique qu'il ne s'agit pas d'un terme général et non limitatif.

60. Cette expression est balisée par l'emploi du mot « développement » et des termes « réseau de distribution » et « réseau de transport ».

61. Le terme « développement » signifie « prendre de l'expansion, progresser ».

- Petit Robert 2007, p. 722 « développement » **[Onglet 3]**

62. Quant à l'expression « réseau de distribution », elle est définie de manière détaillée et technique par la LRÉ :

«réseau de distribution d'électricité» : l'ensemble des installations destinées à la distribution d'électricité à partir de la sortie des postes de transformation, y compris les lignes de distribution à des tensions de moins de 44 kV ainsi que tout l'appareillage situé entre ces lignes et les points de raccordement aux installations des consommateurs, et, dans le cas des réseaux autonomes de distribution d'électricité du distributeur d'électricité, l'ensemble des ouvrages, des machines, de l'appareillage et des installations servant à produire, transporter et distribuer l'électricité; »

- LRÉ, art. 2 [Nous soulignons]

63. Cette définition est rédigée en termes manifestement précis et non équivoques, ce qui implique, selon la première formation elle-même, qu'elle devrait se lire selon le sens courant des termes qu'elle comporte.

- D-2022-061, par. 330-331

64. Un réseau de distribution est un ensemble d'installations *physiques matérielles* servant à acheminer l'électricité des postes de transformation aux installations des clients ou encore comme « un territoire protégé par un droit exclusif de distribution d'électricité »

- [D-2018-155](#), par. 112
- [D-2022-061](#), par. 353
- [D-2019-127](#), par. 59

65. L'expression « développement normal d'un réseau de distribution d'électricité » réfère explicitement à la définition claire et non équivoque d'un réseau de distribution et intègre cette définition. Elle ne saurait en conséquence être qualifiée de « générale » ou « non limitative ».

66. Par ailleurs, la détermination du caractère général ou restrictif d'une disposition législative est un exercice interprétatif et doit par conséquent se faire en considérant l'entièreté du contexte législatif et la finalité des dispositions concernées. Or, le contexte de la LRÉ, qui exige une fixation des tarifs d'Hydro-Québec selon les paramètres fixés par le législateur, ne se prête nullement à une interprétation « flexible » de l'expression « développement normal d'un réseau de transport et de distribution ».

67. En effet, les articles 49, 51, 51.1, 51.2 et 51.3 LRÉ se trouvent dans le chapitre IV « Tarification » de la LRÉ, un chapitre particulièrement détaillé conçu pour indiquer exactement comment la Régie devrait exercer ses compétences en matière d'établissement des revenus et tarifs d'Hydro-Québec.

68. Ainsi, et bien que le ROÉÉ soutienne que l'expression « développement normal d'un réseau de transport et de distribution » ne soit en aucun cas rédigée en termes généraux, il note que la Cour suprême enseigne que même des clauses d'apparence générale rédigées en termes à première vue larges, ou des pouvoirs non expressément définis ne peuvent pas être interprétés isolément de manière à élargir les pouvoirs d'un organe de régulation économique sans égards au contexte dans lequel ils s'insèrent.

[46] La Ville ne fonde pas son argumentation que sur le par. 26(2); elle fait aussi valoir que le par. 15(3) de l'AEUBA, qui autorise la Commission à assortir ses ordonnances des conditions qu'elle estime nécessaires dans l'intérêt public, confère un pouvoir exprès à la Commission. De plus, elle invoque le pouvoir général que prévoit l'art. 37 de la PUBA pour soutenir que la Commission peut, dans les domaines de sa compétence, rendre toute ordonnance qui n'est pas incompatible avec une disposition législative applicable. Or, considérer ces deux dispositions isolément comme le préconise la Ville fait perdre de vue leur véritable portée : [...]. En eux-mêmes, le par. 15(3) et l'art. 37 sont vagues et sujets à diverses

interprétations. Il serait absurde d'accorder à la Commission le pouvoir discrétionnaire absolu d'assortir ses ordonnances des conditions de son choix. De plus, la notion d'« intérêt public » à laquelle renvoie le par. 15(3) est très large et élastique; la Commission ne peut se voir accorder le pouvoir discrétionnaire absolu d'en circonscrire les limites.

[75] En l'espèce, l'art. 15 de l'AEUBA, qui permet à la Commission d'imposer des conditions supplémentaires dans le cadre d'une ordonnance, paraît à première vue conférer un pouvoir dont la portée est infiniment élastique. J'estime cependant que la Ville ne saurait y avoir recours pour accroître les pouvoirs que le par. 26(2) de la GUA confère à la Commission. Notre Cour doit interpréter le par. 15(3) de l'AEUBA conformément à l'objet du par. 26(2).

- [ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta \(Energy & Utilities Board\)](#), 2006 CSC 4, par. 46 et 75 [Références omises]

[25] À mon avis, l'arrêt CKOY ne permet pas d'affirmer que la possibilité d'établir l'existence d'un lien — aussi ténu soit-il — entre un règlement projeté et un objectif de politique énuméré à l'art. 3 de la Loi constitue un critère suffisant pour donner compétence au CRTC. Un tel raisonnement irait à l'encontre du principe suivant lequel des énoncés de politique ont pour effet de circonscrire le pouvoir discrétionnaire conféré à un organisme de réglementation subalterne.

[29] Une clause générale rédigée en termes larges, par exemple l'al. 10(1)k), ou encore un pouvoir non défini autorisant l'organisme de réglementation à délivrer des licences « selon les modalités qu'il précise » (al. 9(1)h)) ne peuvent être interprétés isolément : ATCO, par. 46. Au contraire, « [l]e contenu d'une disposition "est enrichi par le reste de l'article dans lequel il est situé" » (Ontario c. Canadien Pacifique Ltée, 1995 CanLII 112 (CSC), [1995] 2 R.C.S. 1031, par. 64, le juge Gonthier, citant l'arrêt R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society, 1992 CanLII 72 (CSC), [1992] 2 R.C.S. 606, p. 647-648; voir également Sullivan, p. 228-229). À mon avis, aucun des sujets précis et susceptibles d'être réglementés qui sont énumérés au par. 10(1) ne se rapporte à la création de droits exclusifs qui permettraient aux radiodiffuseurs d'autoriser ou d'interdire la distribution de signaux ou d'émissions, ou de contrôler les rapports économiques directs entre les EDR et les radiodiffuseurs.

- [Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168](#), 2012 CSC 68, par. 25 et 29 [Nous soulignons]

69. Le développement normal du réseau de distribution d'électricité s'assimile ainsi à la mise en place d'infrastructures permettant d'acheminer l'électricité des postes de transformation aux installations des consommateurs.

➤ [D-2019-127](#), par. 59

70. Rien ne laisse suggérer que cette notion pourrait être étendue aux mesures prises par Hydro-Québec pour accroître la consommation d'électricité (Décision, au paragraphe 356), mesures qui se situent davantage dans la sphère du développement de marchés.

➤ [D-2013-041](#), par. 85 et 86

➤ [EB-2011-0242](#); [EB-2011-0283](#), p. 12 (Ontario Energy Board)

*En interprétant l'expression « développement normal du réseau de distribution d'électricité » de façon flexible, la majorité dénature le cadre prévu par la LRÉ*

71. Dès lors qu'elle décide d'interpréter le développement normal d'un réseau de distribution de façon « dynamique et non-statique », la première formation s'est effectivement affranchie des limites que fait peser l'article 52.1 sur sa compétence tarifaire soigneusement établie et modifiée au fil du temps par l'Assemblée nationale.

72. De fait, la première formation poursuit son raisonnement en interprétant l'expression « développement normal d'un réseau de transport et de distribution » à la lumière de l'article 5 LRÉ, des politiques énergétiques du gouvernement et du contexte d'urgence climatique et de la notion de l'intérêt public.

➤ [D-2022-061](#), par. 362-368, 390, 397, 400 et 409-410

73. Pourtant, cette disposition et ces politiques, aussi importantes soient-elles, ne peuvent pas servir à fournir à la Régie une compétence qu'elle ne possède pas.

➤ [D-2022-019](#), par. 59-60

Voir aussi :

[22] Les énoncés de politique telle la déclaration relative aux objectifs de la politique canadienne de radiodiffusion que l'on trouve au par. 3(1) de la Loi sur la radiodiffusion ne sont pas des dispositions attributives de compétence. Ces énoncés expliquent les objectifs que poursuit le Parlement en édictant la loi en question et, ce faisant, ils circonscrivent le pouvoir discrétionnaire qui est accordé à un organisme de réglementation subalterne (Sullivan, p. 387-388 et 390-391). Les déclarations de principes ne peuvent donc pas

servir à élargir les pouvoirs de cet organisme à des domaines non précisés par le législateur dans les dispositions attributives de compétence.

[23] Pour que le CRTC soit justifié de conclure qu'il avait compétence, il ne lui suffisait pas à mon avis de se référer isolément à certains des objectifs de politique énoncés à l'art. 3 et de postuler que le régime proposé de compensation pour la valeur des signaux contribuerait à la réalisation de ces objectifs. Comme l'a déclaré le juge Gonthier, au nom de la majorité, dans l'arrêt *Barrie Public Utilities c. Assoc. canadienne de télévision par câble*, 2003 CSC 28, [2003] 1 R.C.S. 476 :

... les cours de justice et les tribunaux administratifs doivent avoir recours aux énoncés d'intention pour établir, et non pas pour contrecarrer l'intention du législateur. À mon avis, le CRTC s'est fondé sur les objectifs de politique pour écarter l'intention du législateur qui ressort clairement du sens ordinaire du par. 43(5), de l'art. 43 dans son ensemble et de la Loi considérée comme un tout. [par. 42]

- [Renvoi relatif à la Politique réglementaire de radiodiffusion CRTC 2010-167 et l'ordonnance de radiodiffusion CRTC 2010-168](#), 2012 CSC 68, par. 22 et 23 [Nous soulignons]

74. Or, il est difficile de concevoir à quelles limites les pouvoirs de la Régie en matière tarifaire demeurent astreints une fois que l'on accepte que la Régie puisse les étendre au gré de son interprétation de principes aussi larges et abstraits. En effet, une telle interprétation ne peut que dépendre de la discrétion de la Régie.

75. Au terme de cette analyse, la majorité de la première formation conclut (au paragraphe 410) que la Contribution GES est une dépense nécessaire à la réalisation du projet biénergie dont les activités font partie intégrante du développement normal d'un réseau de distribution d'électricité.

76. Le ROÉ ne conteste pas que la Régie de l'énergie, organisme de régulation spécialisé, jouisse généralement d'une large mesure de discrétion dans l'exercice de ses fonctions. Cependant, cette discrétion doit s'exercer à l'intérieur des balises établies par la loi, et, plus particulièrement, par l'article 52.1 LRÉ.

« Il faut éviter le syndrome du « loup dans la bergerie » non pas en créant une catégorie arbitraire et indéfinissable de décisions d'organismes à l'égard desquelles il n'y a pas lieu de faire preuve de déférence, mais en prenant au sérieux et en appliquant rigoureusement, dans tous les cas, les restrictions prévues par la loi relativement aux pouvoirs conférés à un organisme. »

- *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, [2019 CSC 65](#), par. 68 [Nous soulignons]

- Pierre Issalys, Denis Lemieux, *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives*, 4<sup>ème</sup> éd., Cowansville Yvon Blais, 2019, p. 89, 221 [Onglet 4]

77. Les articles 49, 51, 51.2 et 51.3 LRÉ ne laissent pas à la majorité une grande discrétion. Ils établissent d'avance la méthode que le Régie doit employer lors de la fixation des tarifs d'Hydro-Québec.

- [D-2019-052](#), par. 262-263

78. Cependant, en interprétant de manière « dynamique » certains éléments de ce régime, considérés isolément, elle contournerait le cadre strict mis en place par l'Assemblée nationale à l'article 52.1. En s'autorisant d'une discrétion, manifestement antithétique à la facture de cet article, elle transformerait l'un des éléments qui y figure : les « revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité », en une porte ouverte par où elle aurait tout le loisir d'y introduire des éléments qui seraient autrement exclus par la LRÉ.

79. Les principes évoqués par la première formation sont en eux-mêmes louables, mais là n'est pas la question. Comme l'écrivait la Régie dans le cadre d'une autre cause portant sur des principes généraux :

« En ce qui concerne les critères d'identification, la Régie réitère ce qu'Hydro-Québec et certains intervenants soulignent correctement, soit que la *Loi sur la Régie* de l'énergie prime sur tout autre critère d'identification des activités réglementées et non réglementées. »

- [D-99-120](#), p. 28 (voir aussi p. 29)

80. La LRÉ a été adoptée par l'Assemblée nationale. Elle lie le gouvernement (l'exécutif) (article 3 LRÉ), qui ne peut être confondu avec le législateur. En dépit de l'article 5, la Régie ne peut interpréter un décret ou des politiques politique gouvernementale de faire dire à la LRÉ, adoptée par l'Assemblée nationale, ce qu'elle ne dit pas.

81. La LRÉ doit bien entendu être interprétée à la lumière du principe moderne d'interprétation des lois, mais la Cour d'appel du Québec a récemment exposé comme ce principe devait être appliqué en contexte administratif :

« Le « principe moderne » d'interprétation domine toujours, mais il est modulé à l'aune de l'expérience et de l'expertise spécialisée du décideur administratif. Le respect du texte de loi demeure primordial, ce qui exclut les interprétations plausibles, mais de moindre qualité, échafaudées en fonction du résultat recherché. Aussi, omettre un élément clé du texte, du contexte ou de l'objet de la disposition visée risque de compromettre la raisonnable de la décision. Une interprétation unique peut également se dégager en révision et justifier qu'on la mette en lumière pour casser la décision révisée »

- [Ville de Québec c. Vidéotron Itée](#), 2022 QCCA 594, par. 62 [Nous soulignons]
- [Ville de Brossard c. Ville de Longueuil](#), 2022 QCCA 1139, par. 48

82. Bien qu'elle affirme ne posséder qu'une faible marge de manœuvre quant à la méthode à appliquer pour fixer les tarifs d'Hydro-Québec, la majorité a élargi de façon insoutenable le sens de l'expression « développement normal d'un réseau de distribution d'électricité » et s'est ainsi arrogé le pouvoir, qu'elle n'avait pas compte tenu de l'article 52.1 LRÉ, d'énoncer les principes demandés par Hydro-Québec et Énergir. **Il s'agit d'une erreur de droit sérieuse et fondamentale et donc d'un vice de fond affectant la validité de la Décision.**

- D-2016-105, par. 137
- *Hydro-Québec c. Régie de l'Énergie*, 500-17-113361-201, par. 165 [Onglet 5]
- Voir aussi : [Creelman c. Canada \(Procureur général\)](#), 2018 CF 1033, par. 32

83. Ce vice de fond a un effet déterminant sur l'issue du dossier puisque ce n'est qu'en s'appuyant sur son raisonnement fallacieux que la majorité conclut qu'elle a le pouvoir d'adopter les principes demandés par Hydro-Québec et Énergir.

- D-2022-061, par. 410

84. **Le vice de fond relevé invalide la décision de la majorité.**

## **2—LA RECONNAISSANCE DE « PRINCIPES GÉNÉRAUX » PAR LA MAJORITÉ CONTREVIENT À LA LRÉ ET ENTRAVE POUR L'AVENIR SA DISCRÉTION**

85. En reconnaissant comme « principes généraux » les propositions détaillées offertes par Hydro-Québec et Énergir à la section 8.2 de la [Pièce B-0034](#), la majorité procède à l'avance et de façon illégale à une partie de l'exercice tarifaire devant être tenu en 2025. De surcroît, elle entrave pour l'avenir l'exercice de la discrétion de la Régie pour traiter de dossiers tarifaires.

86. La majorité a reconnu ces principes en s'appuyant sur l'article 32(3) LRÉ, qui stipule que :

32. La Régie peut de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée:  
[...]  
3° énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe;

87. Le pouvoir de la Régie d'énoncer des principes généraux prévus à l'article 32(3) ne peut être lu en isolation, mais doit être apprécié à la lumière de la compétence tarifaire de la Régie et de ses limites. Notamment l'exercice de ce pouvoir doit tenir compte de l'article 48.2 qui prévoit que :

« Le distributeur d'électricité demande à la Régie de fixer des tarifs ou de modifier les tarifs prévus à l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) au 1er avril 2025 et par la suite tous les cinq ans. »

88. En effet, par cet article adopté en 2019 par l'Assemblée nationale a prévu que, sauf exception expressément prévue, l'établissement des tarifs d'Hydro-Québec se fera sur une base quinquennale. Ni le gouvernement, ni la Régie ni Hydro-Québec ou Énergir ne sont habilités à dénaturer l'intention clairement exprimée du législateur en érigeant en principes généraux des déterminations de nature tarifaire.

- [\*Projet de loi no 34\*](#) (2019, chapitre 27) *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*, 42<sup>ème</sup> législature, 1<sup>ère</sup> session, (sanctionné le 8 décembre 2019), art. 8.

*L'exercice auquel se livre la majorité s'assimile, par sa substance, à l'exercice auquel est appelé à se livrer une formation de la Régie de l'énergie exerçant sa compétence tarifaire*

89. La majorité résoudrait à l'avance plusieurs questions habituellement réservées aux formations chargées d'étudier les dossiers tarifaires, ce qui a pour effet de soutirer ces questions à la discrétion de ces futures formations.

90. **En ce qui concerne les faits**, le ROÉ note que le paragraphe 32(3) LRÉ a toujours été interprété comme ne permettant pas l'incorporation de déterminations factuelles à même les « principes généraux » énoncés par la Régie.

91. Le Ministre Guy Chevrette responsable de la LRÉ au moment de son adoption expliquait au comité parlementaire chargé de l'étude que la loi que :

« L'établissement de principes généraux [suivant l'article 32] permettra de déterminer des modes de traitement des requêtes des distributeurs. »

- Commission permanente de l'économie et du travail, *Étude détaillée du projet de loi no 50—Loi sur la Régie de l'énergie*, 35<sup>ème</sup> législature, 2<sup>ème</sup> session, 12 décembre 1996, no 33, p. 48 **[Onglet 7]**

92. Se prononçant pour la première fois sur la portée du paragraphe 32(3) LRÉ, la Régie de l'énergie se disait d'avis que :

« En outre, la Régie préconise que l'audience porte sur des principes généraux qui peuvent être discutés sans recourir à l'appui de données quantitatives mais plutôt en termes d'implications réglementaires, étant entendu que les principes nécessitant l'examen de chiffres seront analysés dans le cadre des causes tarifaires dont notamment l'allocation spécifique des actifs entre les fonctions du réseau »

[Nous soulignons]

➤ [D-98-88](#), p. 8

93. Elle ajoutait dans un dossier subséquent que :

« À la lumière de ce qui précède, la Régie préfère disposer des informations nécessaires à la compréhension de l'activité considérée avant de statuer sur les critères à utiliser pour juger du caractère réglementé ou non de celle-ci, ainsi que sur la séparation appropriée des coûts. »

➤ [D-99-120](#), p. 28

94. Suite à cette mise en garde, la Régie a refusé de se prononcer sur un « principe général » du « taux de transfert »

➤ [D-99-120](#), p. 28

95. Contrairement à ce qu'affirmait Hydro-Québec dans la phase 1 du dossier R-4169-2021, l'article 32(3) LRÉ n'a jamais été employé pour déterminer « des normes et principes comptables généralement reconnus. » La décision D-2010-020 sur laquelle s'appuie Hydro-Québec a été rendue en vertu du paragraphe 3.1 de l'article 32 LRÉ, qui permet expressément à la Régie d'établir de telles normes.

➤ [R-4196, Pièce B-0095](#), par. 27

➤ [D-2020-020](#), par. 49

96. En d'autres mots et comme l'écrivait le régisseur dissident Émond, un « principe général » doit recevoir un examen conceptuel sans égard aux montants en jeu.

➤ [D-2022-061](#), par. 600

97. La majorité de la première formation s'est écartée de ces enseignements. Les principes adoptés par la majorité « nécessitent l'examen de chiffres. » La majorité considère, notamment, prévisions et statistiques à l'appui, les volumes de gaz naturel converti, les coûts liés à la conversion à la biénergie et au « tout à l'électricité », les réductions GES associées à chacun de ces scénarios de conversion, les taux de conversion à la biénergie, et les données relatives à la consommation d'énergie.

➤ D-2022-061, par. 153-162, 398 et 405

98. Le raisonnement à l'issue duquel la majorité juge que les impacts tarifaires de l'Offre biénergie sont raisonnables et équilibrés, ce qui justifierait la compatibilité de la Contribution GES avec les grands principes applicables en matière tarifaire, s'appuie sur la preuve d'Hydro-Québec et d'Énergir quant aux coûts comparés du scénario « tout à l'électricité » et du scénario biénergie et leurs impacts respectifs les réductions de GES.

➤ D-2022-061, par. 439, 447-458 et 525

99. Cette preuve recèle de données chiffrées sur ces questions, au point de permettre de déterminer approximativement dans le cadre du dossier 4169-2021 que le montant de la contribution GES devrait s'élever à 85 millions de dollars.

➤ D-2022-061, par. 413-423 et 446

100. En fait, la dépendance des « principes généraux » reconnus sur la preuve factuelle et chiffrée est telle que ces principes devront être modifiés advenant « tout changement aux taux applicables à la consommation de référence et au volume converti qui se trouvent dans la méthode d'établissement ».

➤ D-2022-061, par. 528

101. En outre, les « principes généraux » adoptés par la majorité de la première formation n'indiquent pas simplement des considérations générales guidant les décisions de la Régie en matière tarifaire. Il accepte à l'avance l'inclusion d'une Contribution GES et expose, dans le détail, la manière dont cette contribution sera calculée.

102. En effet, les énoncés par la majorité de la première formation font explicitement référence à la section 8.2 de la [Pièce B-0034](#) des distributeurs qui fait elle-même référence à la grille de calcul intégrée à l'annexe B de la [Pièce B-0034](#).

103. Il n'est naturellement pas question de reprocher à Hydro-Québec et à Énergir d'avoir fourni trop d'informations à la Régie ou de soutenir que les régisseurs n'auraient pas dû considérer la preuve qui leur était soumise.

104. Cependant, force est de constater qu'en énonçant les principes demandés par les distributeurs, la majorité s'est écartée des normes de prudence et de retenue qui avaient jusqu'alors guidé la Régie de l'énergie dans l'exercice des pouvoirs conférés par l'article 32(3).

105. En tirant des conclusions de fait basées sur ces données et en les érigeant en « principe général » applicable à des causes tarifaires futures, la majorité empêche les régisseurs chargés d'entendre ces causes de tirer leurs propres

conclusions à partir des faits tels qu'ils les trouveront au moment où ces dossiers seront décidés, au moyen d'une nouvelle preuve et lors d'une audience publique (art 25 LRÉ).

- Pierre Issalys, Denis Lemieux, L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives, 4ème éd., Cowansville Yvon Blais, 2019, p. 117-118 [Onglet 4]

106. Rappelons en outre que, comme le prévoit l'article 48.2 LRÉ le prochain dossier tarifaire d'Hydro-Québec ne sera pas entendu avant 2025, et qu'il est fort possible que les données sur lesquelles la majorité de la première formation se fonde pour énoncer les « principes généraux » soient alors obsolètes. Ainsi, l'application des « principes généraux » par des formations futures ne serait pas conforme aux exigences de la jurisprudence.

« [57] L'administré qui fait l'objet d'une décision discrétionnaire a la possibilité de remettre en cause devant l'instance décisionnelle l'application du contenu de la directive à sa situation particulière. Il importe donc que les personnes détentrices du pouvoir décisionnel conservent un esprit ouvert et procèdent à l'étude de chaque dossier à son mérite en tenant compte de l'ensemble des facteurs pertinents. »

- [Nu-pharm inc. c. Québec \(Ministre de la santé et des services sociaux\)](#), 2000 CanLII 10218 (QC CA), par. 57

107. **En ce qui concerne le droit**, la majorité de la première formation écrit :

« La considération de différents principes en matière de tarification représente une étape importante lors de la fixation des tarifs d'un distributeur. La Régie conçoit que leur examen relève habituellement de dossiers tarifaires. »

- D-2022-061, par 486 (voir aussi par. 43 et 44)

108. Cela n'empêche pourtant pas la majorité de prendre les devants et de procéder séance tenante et sans le bénéfice d'un portrait factuel complet à un tel arbitrage

- D-2022-061, par. 509-513

109. Ainsi, il appert que l'exercice auquel s'est livrée la majorité a toutes les apparences d'un exercice des compétences tarifaires de la Régie de l'énergie.

Les « principes généraux » adoptés par la majorité ont vocation à lier la Régie pour l'avenir.

110. La majorité de la première formation assure que les principes qu'elle énonce ne lient pas la Régie pour l'avenir, mais la lecture de ses motifs dément cette affirmation.

➤ D-2022-061, par. 517

111. Les « principes généraux » adoptés par la majorité cherchent précisément à circonscrire la discrétion de futures formations de la Régie. Ils se lisent comme suit :

« la contribution pour la réduction des GES, ainsi que sa méthode d'établissement, telle que détaillée à la section 8.2 de la pièce B-0034378, doivent être considéré[e]s aux fins de l'établissement du revenu requis d'HQD pour la fixation de ses tarifs »

« la contribution pour la réduction des GES, ainsi que sa méthode d'établissement, telle que détaillée à la section 8.2 de la pièce B-0034379, doivent être considéré[e]s aux fins de l'établissement du revenu requis d'Énergir pour la fixation de ses tarifs. »

➤ D-2022-061, par. 526, 708

112. L'usage du mot « doivent » indique que son application se veut impérative.

➤ [Ishaq c. Canada \(Citoyenneté et Immigration\)](#), 2015 CF 156, par. 45 (Confirmée en appel : [Canada \(Citizenship and Immigration\) v. Ishaq](#), 2015 FCA 194) [Voir la version anglaise : la version française est incorrectement soulignée]

➤ Le Petit Robert 2007, p. 725 « doit » **[Onglet 3]**

➤ [Loi d'interprétation](#), RLRQ, c. I-16, art. 51

➤ [Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada](#), [1982] 2 RCS 2, 7

113. Cette interprétation est confirmée par la manière dont la majorité décrit les principes généraux demandés. Ainsi, en réponse à une DDR de la Régie, citée par la majorité de la première formation pour expliquer l'objet de la demande, Hydro-Québec et Énergir affirmaient que :

« Si la Régie devait accueillir la demande et énoncer ces principes généraux, ceux-ci auront nécessairement pour conséquence d'encadrer, dans une étape ultérieure, lors de l'exercice qui aura lieu en 2025 en ce qui concerne HQD, l'exercice des compétences tarifaires de la Régie en application des articles 49 et 52.1 de la Loi. Plus particulièrement, l'application de l'article

32 (3°), que ce soit relativement à l'énonciation de principes généraux comme en l'espèce, ou encore à la détermination de taux de rendement, de méthodes d'allocation du coût de service ou de normes comptables, est une étape qui est nécessaire *et incluse dans l'exercice des compétences tarifaires de la Régie et qui vient dès lors préciser, par l'effet de décisions de la Régie, l'application des articles 49 et 52.1 de la Loi* »

- D-2022-061, par. 44 [Soulignement de la Régie; nos italiques] (voir aussi, par. 285)

114. De plus, un passage de l'argumentaire d'Hydro-Québec également cité par la Régie décrit les effets des « principes généraux » énoncés par la majorité de la première formation comme étant similaires à ceux de l'article 73 LRÉ :

« Il est à noter que l'article 73 de la Loi trouve application de façon similaire [aux principes généraux], par exemple lorsqu'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (HQT) se présente devant la Régie pour faire approuver des projets spécifiques d'investissements. Lorsqu'elle fixe les tarifs de cette entité, la Régie prend en considération que ces investissements ont déjà été autorisés, mais procédera néanmoins aux vérifications nécessaires pour s'assurer de la conformité des données qui lui sont par la suite présentées. La mécanique sera la même pour la Contribution GES »

- [R-4169, Pièce B-0095](#), par. 40 [nous soulignons] (voir aussi les paragraphes 15 et 66), repris au paragraphe 285 de la Décision.

115. Tous ces propos démontrent que tant la majorité qu'Hydro-Québec considéraient que les « principes généraux » demandés s'imposeraient lors de l'exercice de la compétence tarifaire de la Régie par de futures formations.

116. Par ailleurs, le ROÉÉ souligne qu'il n'est pas possible de faire une analogie entre l'article 73 LRÉ et les principes adoptés en vertu du paragraphe 32(3) LRÉ. En effet, l'article 73 a trait à l'approbation de fond de dépenses d'immobilisations, les « principes généraux » établis sous l'article 32(3) ne peuvent emporter l'approbation d'éléments tarifaires.

117. De plus, la section 8.2 de la [Pièce B-0034](#) des distributeurs et la grille de calcul intégrée à l'annexe B de la [Pièce B-0034](#) fournissent une méthode de calcul si complète qu'elle limite, comme le fait d'ailleurs valoir Hydro-Québec, le rôle de la Régie aux simples vérifications nécessaires pour s'assurer de la conformité des données.

- D-2022-061, par. 285, 526, 708

« En principe, sauf dans des circonstances exceptionnelles, par exemple comme dans l'arrêt Friends of Oldman River où le texte de loi permettait de

reconnaître une force contraignante à des directives ou encore lorsque la directive revêt un caractère quasi réglementaire, une politique administrative ne doit pas aller jusqu'à amener l'autorité administrative à décider à l'avance de ce que sera le contenu de sa décision »

- [Nu-pharm inc. c. Québec \(Ministre de la santé et des services sociaux\)](#), 2000 CanLII 10218 (QC CA), par 55 [Nous soulignons; citations omises]

118. Il est établi en jurisprudence que l'adoption par un organisme administratif de normes internes comportant un trop grand degré de détails laisse présumer que ces normes entravent la discrétion conférée par la loi au décideur administratif.

- [Ainsley Financial Corp. v. Ontario \(Securities Commission\)](#), 1994 CanLII 2621 (ON CA)

119. Enfin, les principes généraux reconnus n'ont que peu d'utilité s'ils ne lient pas la Régie pour l'avenir. En effet, la Régie applique déjà en faveur des distributeurs une présomption voulant que les coûts encourus par ces derniers soient présumés prudemment encourus et soient en conséquence pris en compte par la Régie lors de la fixation des tarifs. Il s'agit d'un équilibre délicat entre la liberté de gérer et la régulation. La prolifération de demandes pour que la Régie énonce des « principes généraux » pointus déterminant d'avance le résultat des causes tarifaires viendrait dénaturer ce compromis.

- [D-2022-053](#), par. 259-260
- [D-2013-081](#), par. 100
- [D-2007-024](#), 14-18

120. La contribution GES bénéficierait sans doute de cette présomption (qui pourrait bien évidemment être repoussée par la suite).

121. De plus, le Gouvernement a indiqué dans le Décret 874-2021 à la Régie de l'énergie qu'il y aurait lieu de permettre un partage des coûts du programme biénergie entre les distributeurs.

- [Décret 874-2021](#)
- [R-4169, Pièce B-0095](#), par. 36

122. Il est donc permis de se demander ce que les distributeurs cherchaient à obtenir de plus et ce que la première formation pensait leur accorder lorsque, à l'issue d'un dossier coûteux et d'une décision de près de deux cents pages, le principe de la contribution GES a finalement été reconnu.

- Décision D-2022-061, par. 697-702 (Motifs dissidents du régisseur Émond)

123. Pour résumer, l'examen auquel se livre la majorité a donc toutes les apparences d'un exercice de la compétence tarifaire et a de surcroît vocation à lier de future formation de la Régie. En d'autres mots, la majorité a procédé à une détermination de nature tarifaire. Or, l'article 48.2 LRÉ lui interdisait de procéder à une telle détermination avant le 1<sup>er</sup> avril 2025.

124. Le désir formulé par Hydro-Québec et Énergir de voir la Contribution GES à titre de revenu requis pour Hydro-Québec et Énergir ne peut avoir pour effet d'élargir les compétences de la Régie au-delà de ce qu'a prévu le législateur. En d'autres mots, la Régie ne peut contrecarrer l'intention du législateur en fixant un nouveau tarif au moment où elle le juge opportun.

- *Hydro-Québec c. Régie de l'Énergie*, 500-17-113361-201 (Cour supérieure), par. 175 (décision du 4 octobre 2022) [Onglet 5]

125. **L'énonciation de « principes généraux » équivalant en pratique à une détermination tarifaire constitue donc un vice de fond de nature à invalider la décision de la majorité et donnait ouverture à la révision par la Régie.**

*Impossibilité pour une formation de la Régie d'entraver la discrétion future de cet organisme*

126. Par ailleurs, le pouvoir de la Régie d'adopter des principes généraux ne peut être employé de manière à limiter l'exercice futur de la discrétion de la Régie.

127. En effet, comme l'écrivait la Cour suprême, « C'est la Loi qui accorde le pouvoir discrétionnaire et la formulation et l'adoption de lignes directrices générales ne peut le restreindre »

- [Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada](#), [1982] 2 RCS 2, 6-7 [Nous soulignons]
- [Québec \(Procureur général\) c. Germain Blanchard Itée](#), 2005 QCCA 605, par. 84
- [Thamotharem c. Canada \(Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration\)](#), 2007 CAF 198, par. 62 (Demande d'autorisation d'appel refusée)

128. Comme l'écrivait le professeur David Mullan, « [i]t has been held to be an abuse of discretion to lay down policies in advance by which all future matters will be decided mechanically ».

- David J. Mullan, « [Recent Developments in Nova Scotian Administrative Law](#) », (1977-1978) 4-2 *Dalhousie Law Journal* 467, p. 537
- [Re Hopedale Developments Ltd. and Town of Oakville](#), 1964 CanLII 196 (ONCA)

129. En raison de leur nature impérative, les principes généraux énoncés par la majorité entravent la discrétion de formations futures.

Les principes généraux énoncés par la majorité de la première formation produisent déjà des effets; leur remise en question n'est pas prématurée.

130. L'offre biénergie est déjà en place depuis le printemps 2022 et la Contribution GES, sanctionnée par la majorité de la première formation, commencera à être versée à Énergir dès 2023.

➤ [R-4169-2021, Pièce B-0034](#), p. 43 et 70 (art. 7.13)

131. Il ressort de la preuve d'Énergir que le déploiement de cette offre produira des effets pérennes et générera des engagements financiers annuels significatifs de la part d'Hydro-Québec et d'Énergir.

➤ [R-4169-2021, Pièce-0047](#), p. 247 et 248

➤ [R-4169-2021, Pièce B-0034](#), p. 66, art. 7.4

132. Il est de jurisprudence qu'un principe général adopté par un organisme administratif ou de régulation peut être contesté même si aucune décision ne l'a encore appliqué :

« Ainsi que l'a reconnu la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Thamotharem*, au paragraphe 63: « la validité même d'une règle ou d'une politique est parfois contestée indépendamment de son application dans la prise d'une décision particulière ». En fait, une partie de la raison pour laquelle on publie des politiques, c'est pour que les gens puissent les connaître et organiser leurs affaires en conséquence, et, en l'espèce, la Politique pourrait dissuader les femmes portant le niqab de même demander la citoyenneté. Dans de telles circonstances, il est approprié de contester directement la Politique. »

➤ [Ishaq c. Canada \(Citoyenneté et Immigration\)](#), 2015 CF 156, par. 42 (Confirmée en appel : [Canada \(Citizenship and Immigration\) v. Ishaq](#), 2015 FCA 194)

➤ [Thamotharem c. Canada \(Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration\)](#), 2007 CAF 198, par. 63 (Demande d'autorisation d'appel refusée)

➤ [May c. CBC/Radio Canada](#), 2011 CAF 130, par. 10

133. **Les principes généraux énoncés par la majorité constituent un exercice illégal de la compétence tarifaire de la Régie et ont de surcroît pour effet d'entraver la discrétion de la Régie pour l'avenir. Il s'agit là de deux vices de fond déterminant de nature à invalider la Décision.**

134. La formation en révision devrait en conséquence réviser la Décision.

### 3—LA MAJORITÉ DE LA PREMIÈRE FORMATION A DÉVELOPPÉ ET APPLIQUÉ UNE INTERPRÉTATION INSOUTENABLE DE LA PORTÉE DU DÉCRET 874-2021

135. La première formation a commis un vice de fond de nature à invalider sa décision en concluant que le Décret ne cible pas uniquement la conversion des clients actuels d'Énergir et que les clients des nouveaux bâtiments qui optent pour la biénergie doivent être inclus dans le calcul de la réduction des émissions de GES. Concrètement, cela implique que plutôt que de prévoir la conversion des seuls clients existants d'Énergir du gaz vers l'électricité, le Décret aurait pour effet de permettre l'élargissement géographique et énergétique du recours au gaz naturel des les émissions de GES qui y sont associées pour au moins 15 ans, sinon plus compte tenu de la durée de vie des infrastructures et équipements.

➤ D-2022-061, par. 212

136. Le [Décret n°874-2021](#), pris le 23 juillet 2021, indique notamment à la Régie de l'énergie la préoccupation suivante :

« Il aurait lieu de permettre un partage entre Hydro-Québec et Énergir des coûts liés à la solution visant la conversion biénergie électricité—gaz naturel d'une partie des clients actuels d'Énergir, et ce, afin d'équilibrer l'impact tarifaire entre les clients des deux distributeurs. »

[Nous soulignons]

137. Les termes « conversion » et « clients actuels » sont tous deux révélateurs de la volonté du gouvernement de limiter la portée du Décret n° 874-2021 aux bâtiments et clients existants. On ne doit pas donner à ces mots « un sens que l'usage courant ne lui permet pas d'avoir. »

➤ P-A Côté et M. Devinat, *Interprétation des lois*, 5<sup>ème</sup> éd. Montréal, Éditions Thémis, 2021, p. 297. **[Onglet 6]**

138. Le mot « conversion » implique le passage d'un état initial ou antérieur à un état final donc *l'existence* d'un état antérieur à l'état final. Les décisions antérieures de la Régie ont d'ailleurs opposé la « conversion » aux « nouvelles constructions. »

- [D-2011-182](#), par. 433
- [D-2018-158](#), par. 320-323
- [D-2020-097](#), par. 140
- [D-2010-147](#), par.389-390

139. L'expression « client actuel » confirme cette interprétation. Tel qu'il ressort de la jurisprudence de la Régie, l'expression « clients actuels » et son synonyme

« clients existants » (la Régie emploie les deux termes de façon interchangeable : [D-2019-001](#), par. 30) ont reçu diverses interprétations au cours des années. Dans tous les cas, cependant, elles impliquent l'intention du législateur de cibler une catégorie de clients se distinguant par le fait qu'ils étaient des clients au moment d'une date de coupure donnée.

« La Régie considère par ailleurs qu'il serait équitable de prévoir l'application de la socialisation du GNR différemment pour les clients existants et les nouveaux clients qui adhéreront au tarif GNR en cours d'année. Cette distinction permettrait d'éviter de socialiser automatiquement les surcoûts du GNR aux nouveaux clients qui n'étaient pas encore raccordés au réseau de Gazifère au 1er janvier d'une année donnée.»

➤ [D-2020-166](#), par. 129

Voir aussi :

- [D-2010-160](#), par. 110-112
- [D-2019-152](#), par. 112
- [D-2021-007](#), par. 189, 254-256
- [D-2019-001](#), par. 45
- Le Petit Robert 2007, p. 31 « actuel » **[Onglet 3]**
- [Règlement numéro 634 sur les conditions de fourniture de l'électricité](#), 1996 GOQ 2, 2998, art 38a1(2)

140. Le contraste entre « des clients d'Énergir utilisant actuellement le gaz naturel » et « les nouveaux bâtiments » se retrouve également dans l'*Entente de Collaboration* signée entre Hydro-Québec et Énergir pour mettre en place l'offre biénergie.

➤ [R-4169-2021, Pièce B-0034](#), annexe A, p. 65, art. 5.1 i) et ii).

141. Plus largement, l'expression « clients actuels » se retrouve ailleurs dans le corpus législatif québécois, où le mot « actuels » est souvent accompagné des mots « potentiels » ou « éventuels » afin justement d'indiquer l'absence d'une date de coupure distinguant deux catégories de clients.

- [Loi sur les Impôts](#), RLRQ c I-3, art. 1029.8.36.0.3.88, « «activité de conversion numérique admissible» » c)
- [Loi concernant les paramètres sectoriels de certaines mesures fiscales](#), RLRQ c P-5.1, art. 13.12 a1(7), 18.12(4) et 19.11(3)
- [Règlement sur la formation, le contrôle de la compétence, la délivrance d'une attestation et la discipline des sténographes](#), RLRQ c B-1, r 13, art. 27(12)

142. La Régie jouit d'une certaine discrétion pour établir la date de coupure au-delà de laquelle un client ne sera plus « actuel », mais ne pas établir une telle date

et inclure parmi les clients « actuels » tous les clients futurs revient à priver de tout effet le mots « actuel » employé par le ministre et à dénaturer l'intention exprimée dans le Décret.

- P-A Côté et M. Devinat, *Interprétation des lois*, 5<sup>ème</sup> éd. Montréal, Éditions Thémis, 2021, p. 316-318. **[Onglet 6]**

143. Le contexte dans lequel s'inscrit l'adoption du [Décret 874-2021](#) corrobore ces arguments de texte. D'une part, il n'est pas possible de tirer profit de la « complémentarité des réseaux », comme le mentionne le Décret, auprès des nouveaux clients alors que, par définition, les infrastructures en question n'existent pas encore.

144. En outre, et plus fondamentalement, le choix de la biénergie pour le système de chauffage d'un *nouveau* bâtiment augmente plutôt que de réduire la consommation en gaz naturel d'origine fossile et les émissions de GES qui en découle, ce qui est contraire à l'objectif, énoncé à la fois dans le [Décret n°874-2021](#) et dans *le Plan pour une économie verte 2030*, d'une réduction de 50 % des émissions de GES issues du chauffage par rapport au niveau de 1990.

- Gouvernement du Québec, [Plan pour une économie verte 2030](#), 2020, p. 52
- D-2022-061, par. 59-61 (motifs de la majorité) et par. 692 (motifs dissidents du régisseur Émond)

145. Le fait que le point de départ pour mesurer les réductions d'émissions soit *l'année 1990* est significatif. Il indique que les réductions à considérer sont les réductions réellement réalisées, et pas les réductions conceptuelles que l'on pourrait dégager de l'analyse du scénario « tout au gaz ». Bref, le décret enjoint Hydro-Québec et Énergir à améliorer leur performance par rapport au passé, pas simplement à maintenir leur émission en deçà du pire scénario possible.

146. En effet, alors que la conversion d'un bâtiment chauffé au gaz naturel vers la biénergie peut entraîner une réduction des émissions de GES, la construction d'un nouveau bâtiment chauffé à la biénergie et son raccordement au réseau d'Énergir entraîne une augmentation nette de ces émissions par rapport au seuil de 1990. Utiliser comme comparatif un hypothétique scénario « tout au gaz » n'est pas compatible avec « l'urgence d'agir en matière de réduction des GES » qui est reconnue par la majorité de la première formation.

- D-2022-061, par. 365

147. Malgré tout, la première formation conclut que :

« [212] En conséquence, la Régie est d'avis que le Décret ne cible pas uniquement les clients actuels d'Énergir et que les clients des nouveaux

bâtiments qui optent pour l'Option biénergie doivent être inclus dans le calcul de la réduction des émissions de GES. »

148. En l'espèce, l'interprétation faite par la première formation du Décret contredit directement le sens des termes exprimés du Décret lus dans leur contexte et par conséquent, est insoutenable. Il en va de même de la conclusion voulant que les « clients des nouveaux bâtiments qui optent pour la biénergie doivent être inclus dans le calcul de la réduction des émissions de GES. »

149. **Ce vice de fond est de nature à invalider, du moins partiellement la Décision.**

## **VI. SUR LE FOND, LA NOUVELLE FORMATION DE LA RÉGIE DOIT RENDRE LA DÉCISION QUI AURAIT DÛ ÊTRE RENDUE SUIVANT LE DROIT APPLICABLE**

150. La majorité de la première formation a accueilli la demande conjointe d'Énergir et d'Hydro-Québec.

151. Dans ces circonstances, il appartient à la nouvelle formation de la Régie de rendre la décision qui aurait dû être rendue suivant le droit applicable.

152. Cet exercice peut mener à une décision toute autre de la part de la Régie que celle rendue par la première formation.

153. En l'espèce, la Régie devrait refuser d'énoncer les « principes généraux » demandés par Hydro-Québec et Énergir, car elle n'a pas le pouvoir de le faire. La Régie devrait également refuser d'interpréter le Décret 874-2021 de manière à ce que ce décret touche les nouveaux clients d'Énergir ou les nouveaux bâtiments, car une telle interprétation est tout à fait incompatible avec le libellé du décret et le contexte de son adoption.

154. La décision D-2022-061 de la Régie dans le dossier R-4169-2022 est entachée de vices de fond et de procédure de nature à l'invalider; le ROÉÉ demande donc respectueusement à la Régie de prononcer l'ouverture en vertu de l'article 37 et de révoquer et réviser la Décision.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS,

Montréal, le 5 octobre 2022

*Franklin Gertler étude légale*

**FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE**

Hadrien Burlone, avocat  
Gabrielle Champigny, avocate  
Franklin S. Gertler, avocat

Aldred Building  
507 Place d'Armes, bureau 1701  
Montréal, Québec H2Y 2W8  
t (514) 798-1988  
f (514) 798-1986  
m (514) 942-9309  
[hburlone@gertlerlex.ca](mailto:hburlone@gertlerlex.ca)  
[gchampigny@gertlerlex.ca](mailto:gchampigny@gertlerlex.ca)  
[franklin@gertlerlex.ca](mailto:franklin@gertlerlex.ca)