

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-124500-235

DATE : LE 1^{er} MARS 2024

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE DAVID R. COLLIER, J.C.S.

HYDRO-QUÉBEC
Demanderesse

c.

RÉGIE DE L'ÉNERGIE
Défenderesse

et
ÉNERGIR S.E.C.

et
**ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ (AQCIÉ)**

et
CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC (CIFQ)

et
**REGROUPEMENT NATIONAL DES CONSEILS RÉGIONAUX DE
L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC (RNCREQ)**

et

**REGROUPEMENT DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE
(ROÉÉ)**

Mis en cause

et

**REGROUPEMENT POUR LA TRANSITION, L'INNOVATION ET L'EFFICACITÉ
ÉNERGÉTIQUES (RTIEÉ)**

et

OPTION CONSOMMATEURS

Intervenants

JUGEMENT

[Jugement du 16 février 2024 rectifié quant aux frais]

I. APERÇU

[1] Le 22 février 2023, la Régie de l'énergie, siégeant en révision (« Régie-2 »)¹, accueille la demande des mis en cause AQCIE, CIFQ, RNCREQ et ROÉÉ à l'encontre de la décision de la Régie de l'énergie du 19 mai 2022 (« Régie-1 »)², au motif que celle-ci serait entachée de deux vices de fond. Contrairement à la Régie-1, la Régie-2 déclare irrecevable la demande d'Hydro-Québec visant à faire reconnaître un principe général selon lequel les montants qu'Hydro-Québec versera à Énergir dans le cadre d'un projet de biénergie constituent des dépenses dont la Régie de l'énergie doit tenir compte lorsqu'elle établit les tarifs d'Hydro-Québec. Selon la Régie-2, les paiements d'Hydro-Québec à Énergir sont par nature un simple transfert pécuniaire et ne sauraient être qualifiés de « dépenses nécessaires » d'Hydro-Québec aux fins de calculer les tarifs de cette dernière³.

[2] Hydro-Québec demande le contrôle judiciaire de la décision Régie-2 au motif que celle-ci est déraisonnable.

[3] La question devant le Tribunal est de savoir si la Régie-2 a raisonnablement conclu que la décision Régie-1 était entachée de vices de fond la rendant invalide. Si le

¹ Décision D-2023-024 (ci-après « décision Régie-2 »).

² Décision D-2022-061 (ci-après « décision Régie-1 »).

³ *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ c. R-6.01, art. 49 al. 1 (2) (« *LRÉ* »).

Tribunal conclut que la décision Régie-2 n'est pas raisonnable et doit être infirmée, il doit ensuite déterminer si la décision Régie-1 est raisonnable⁴.

[4] Pour les raisons qui suivent, le Tribunal est d'avis que la décision Régie-2 est déraisonnable. Bien que la Régie-2 soit en désaccord avec les conclusions de la Régie-1, la Régie-2 ne décèle aucune erreur grave et manifeste dans la première décision qui soit de nature à l'invalider. De l'avis du Tribunal, la décision Régie-1 est à la fois valide et raisonnable.

II. CONTEXTE

[5] Une mise en contexte est nécessaire pour bien comprendre les décisions Régie-1 et Régie-2. À cette fin, il est utile de reproduire la mise en contexte comprise aux paragraphes 5 à 19 de la demande introductive d'instance d'Hydro-Québec :

5. *En novembre 2020, le gouvernement du Québec a publié le Plan pour une économie verte 2030 (PEV) lequel, à titre de politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques, énonce les moyens devant être mis en place pour atteindre la cible de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES) de 37,5% d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990, tel qu'il appert d'une copie du PEV communiquée au soutien de la présente comme pièce P-3.*

6. *Dans la foulée du PEV, le gouvernement a également publié le premier Plan de mise en œuvre 2021-2026 de celui-ci (PMO), dont copie est communiquée au soutien de la présente comme pièce P-4.*

7. *Tel qu'il appert du PEV et du PMO, la principale stratégie préconisée par le gouvernement pour atteindre la cible de réduction des GES consiste en l'électrification de l'économie, notamment par la décarbonation du chauffage des bâtiments par le truchement d'une conversion partielle du chauffage au gaz naturel vers l'électricité.*

8. *Pour y parvenir, le gouvernement du Québec a demandé à Hydro-Québec et Énergir, les deux principaux distributeurs d'énergie au Québec (collectivement, les Distributeurs), de collaborer dans un objectif commun visant une réduction de 50% des émissions de GES dans le chauffage des bâtiments à l'horizon 2030. Le PEV prévoit qu'« une conversion partielle du gaz naturel vers l'électricité devra s'inscrire dans une approche globale et équilibrée, fondée sur une complémentarité optimale des réseaux électrique et gazier », tel qu'il appert de la pièce P-3.*

9. *Afin de donner suite à la demande du gouvernement et aux objectifs énoncés dans le PEV et le PMO, les Distributeurs ont mis sur pied le projet biénergie, lequel*

⁴ *Trentway-Wagner inc. c Cormier*, 2021 QCCA 983, paragr. 18 (« Trentway-Wagner »); *Corbi c Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1899, paragr. 11 et note de bas de page no 13 (« Corbi »).

prévoit l'utilisation de l'électricité et du gaz naturel au moyen d'un système central servant au chauffage des locaux et conçu de telle sorte que l'électricité puisse être utilisée comme source principale de chauffage et le gaz naturel comme source d'appoint en période hivernale lorsque la température descend en deçà d'un certain seuil (Projet biénergie).

10. Le 13 juillet 2021, les Distributeurs ont conclu une Entente de collaboration afin d'encadrer les paramètres de leur collaboration pour réaliser le Projet biénergie, dont copie est communiquée, en liasse avec son amendement du 12 novembre 2021, au soutien de la présente comme pièce P-5.

11. L'Entente de collaboration a pour objet le développement d'une approche de commercialisation attrayante et avantageuse au plan économique afin d'inciter la clientèle visée à adhérer au Projet biénergie. Elle prévoit notamment le versement d'un montant par Hydro-Québec à Énergir pour tenir compte de la perte de revenus d'Énergir découlant des volumes moindres de gaz naturel qu'elle livrera à ses clients et équilibrer l'impact tarifaire du Projet biénergie entre les clients des deux Distributeurs, le tout afin d'assurer la réalisation de l'objectif de décarbonation du gouvernement (Contribution GES).

12. Dans le cadre de l'Entente de collaboration, les Distributeurs ont convenu de déposer conjointement une demande à la Régie de l'énergie pour le traitement du volet résidentiel du Projet biénergie, visant à faire reconnaître un principe général prévoyant, en amont de leurs dossiers tarifaires respectifs, que la Contribution GES et sa méthode d'établissement devraient être considérées à la fois dans la détermination des tarifs de distribution de l'électricité d'Hydro- Québec et dans la détermination des tarifs de distribution du gaz naturel d'Énergir.

13. En marge de la conclusion de l'Entente de collaboration, le gouvernement du Québec, conscient que les Distributeurs « entend[aient] demander à la Régie de l'énergie d'énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe », a adopté le Décret 874-2021 du 23 juin 2021 (Décret), dont copie est communiquée au soutien de la présente comme pièce P-6.

14. Par ce Décret, le gouvernement a demandé à la Régie de l'énergie de tenir compte des « préoccupations économiques, sociales et environnementales suivantes à l'égard de la mise en œuvre d'une solution favorisant la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le chauffage des bâtiments par l'intermédiaire de la conversion à la biénergie électricité – gaz naturel :

1° Il y aurait lieu de favoriser l'atteinte des cibles du [PEV] et du [POM];

2° Il y aurait lieu de reconnaître le principe d'une approche complémentaire entre les deux sources d'énergie que sont l'électricité et le gaz naturel;

3° Il y aurait lieu de reconnaître les efforts d'Hydro-Québec et d'Énergir en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le chauffage des bâtiments, dont le résultat prend la forme d'une solution conjointe et d'une entente négociée, dans le contexte de la transition énergétique, qui seront déposées auprès de la [Régie-1];

4° Il y aurait lieu de permettre un partage entre Hydro-Québec et Énergir des coûts liés à la solution visant la conversion à la 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. »

15. Le 16 septembre 2021, tel qu'ils s'étaient engagés à le faire aux termes de l'Entente de collaboration, les Distributeurs ont déposé conjointement une Demande relative aux mesures de soutien à la décarbonation du chauffage des bâtiments à la Régie-1, dont copie est communiquée au soutien de la présente, en liasse avec la version amendée du 9 novembre 2021 et l'avis public, comme pièce P-7 (Demande conjointe).

16. Au terme d'une analyse [...], la Régie-1 a déterminé qu'il y avait lieu de reconnaître le principe général demandé par chacune d'Hydro-Québec et d'Énergir en vertu de l'article 32 al. 1 (3°) de la LRÉ (Principe général), et a prononcé les conclusions suivantes, lesquelles sont en tous points identiques, sauf en ce qui a trait à la désignation du distributeur concerné :

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 [Hydro-Québec] 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.

17. Le 20 juin 2022, trois des intervenantes devant la Régie-1, soit l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec et le Regroupement des organismes environnementaux en énergie, ont déposé des demandes de révision de la Décision initiale devant la Régie-2, en vertu de l'article 37 al. 1 (°3) de la LRÉ.

18. Le 22 février 2023, ayant conclu qu'en raison d'une erreur de compétence, la Décision initiale était atteinte de vices de fond au sens de l'article 37 al. 1 (°3) de la LRÉ, la Régie-2 a révoqué la conclusion de la Régie-1 par laquelle celle-ci reconnaissait le Principe général selon lequel la Contribution GES devait être

considérée aux fins de la fixation des tarifs d'Hydro-Québec et, se substituant à la Régie-1, a rejeté la conclusion demandée à l'égard d'Hydro-Québec :

RÉVOQUE la deuxième conclusion de la décision D-2022-061 qui se lit comme suit : « 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 »;

RÉVISE la deuxième conclusion de la décision D-2022-061 comme suit : « REJETTE la demande d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité relative à la reconnaissance du principe général »;

19. La Régie-2 a toutefois maintenu la conclusion de la Régie-1 par laquelle celle-ci reconnaissait le Principe général selon lequel la Contribution GES devait être considérée aux fins de la fixation des tarifs d'Énergir.

III. ANALYSE

A) LA DÉCISION RÉGIE-2 EST-ELLE RAISONNABLE?

[6] Pour répondre à cette question, il convient d'abord d'examiner la décision Régie-1 que la Régie-2 avait le mandat de réviser.

i. La décision Régie-1

[7] Vu la demande d'Hydro-Québec et d'Énergir (les « distributeurs ») de reconnaître un principe général aux fins des futurs tarifs, la Régie-1⁵ devait interpréter la *Loi sur la Régie de l'énergie* afin de déterminer si :

- i) la Régie avait le pouvoir d'inclure la Contribution GES dans les « revenus requis » d'Hydro-Québec et d'Énergir, au sens des articles 52.1 et 52.3 *LRÉ*, pour la fixation de leurs tarifs respectifs;
- ii) le principe général dont la reconnaissance était demandée par les distributeurs pouvait être qualifié de « général » au sens de l'article 32 (3) *LRÉ*, lequel autorise la Régie à « énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs [...] »⁶.

⁵ La formation Régie-1 était composée de trois membres, les régisseurs Louise Rozon, François Émond et Pierre Dupont. La décision Régie-1 a été rendue par la majorité, le régisseur Émond étant dissident.

⁶ Décision Régie-1, paragr. 326 et 515 et seq.

[8] Pour répondre à ces deux questions, la Régie-1 a interprété les dispositions de la *LRÉ* selon le principe moderne d'interprétation, où l'on recherche l'intention du législateur en tenant compte non seulement du libellé des articles concernés, mais également de leur contexte, ainsi que de l'objet et de l'esprit de la loi.

[9] S'appuyant sur l'arrêt *Vavilov*⁷, la Régie-1 note que, lorsqu'un texte législatif est rédigé en termes généraux et ne prévoit aucun droit d'appel devant une cour de justice, comme c'est le cas relativement aux décisions de la Régie, l'intention du législateur est d'accorder une plus grande latitude au décideur sur l'interprétation de sa loi habilitante.

[10] La Régie-1 résume sa démarche aux paragraphes 334 et 335 de sa décision :

[334] La Régie est d'avis que la méthode moderne d'interprétation implique non seulement de tenir compte du libellé des dispositions de la Loi, mais également de son contexte, afin de permettre l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions selon son véritable sens, esprit et fin. Elle juge également nécessaire d'appliquer le principe de la cohérence interne de manière à ce que chaque disposition de la Loi puisse s'appliquer sans entrer en conflit avec une autre. En application de ce principe, les interprétations qui rendent certains articles de la Loi inutiles doivent être évitées.

[335] En conséquence, les pouvoirs mis à la disposition de la Régie par le législateur doivent être interprétés de manière large et libérale, sauf disposition contraire de la Loi, et non par une lecture littérale et restrictive. Ses pouvoirs doivent être interprétés en tenant compte du contexte dans lequel la Demande s'inscrit ainsi qu'en ayant en toile de fond les prescriptions de l'article 5 de la Loi.

[11] L'article 5 *LRÉ* prévoit ce qui suit :

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

[12] Citant son rôle d'organisme de régulation économique, la Régie-1 choisit une interprétation dynamique de ses pouvoirs tarifaires, par opposition à une interprétation statique, afin de tenir compte des nouvelles circonstances découlant des changements climatiques et des préoccupations environnementales indiquées par le gouvernement⁸.

⁷ Décision Régie-1, paragr. 330; *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019, CSC 65, paragr. 68 (« *Vavilov* »).

⁸ Décision Régie-1, paragr. 342. Pour une définition d'« interprétation dynamique », voir *Ville de Québec c Ville de l'Ancienne-Lorette*, 2021 QCCA 1344, paragr. 280.

[13] Ainsi, la Régie-1 rejette la lecture formaliste et littérale de ses pouvoirs proposée par les mis en cause⁹.

[14] La Régie-1 conclut que les articles 52.1 et 52.3 *LRÉ*, par référence aux articles 49 et 51 *LRÉ*, lui donnent une discrétion pour établir les « revenus requis » par Hydro-Québec « pour assurer l'exploitation [de son] réseau de distribution d'électricité »¹⁰.

[15] La Régie-1 décide que, conformément à l'article 51 *LRÉ*, les « revenus requis » par Hydro-Québec incluent le coût de tout projet découlant de l'exploitation de son réseau de distribution, lorsque le coût est jugé nécessaire au « développement normal d'un réseau »¹¹.

[16] De l'avis de la Régie-1, le projet biénergie résultant de l'entente entre Hydro-Québec et Énergir est un projet qui s'inscrit dans « le développement normal » de leurs réseaux de distribution respectifs¹². Par conséquent, la Régie-1 conclut que la Contribution GES – soit le paiement par Hydro-Québec à Énergir faisant partie intégrante du projet biénergie – est une dépense qui est « nécessaire pour assumer le coût de la prestation du service » d'Hydro-Québec au sens de l'article 49 al. 1 (2) *LRÉ*.

[17] Ce faisant, la Régie-1 accorde une interprétation large et libérale à la notion de « dépense nécessaire ». Elle cite plusieurs décisions antérieures de la Régie dans lesquelles cette dernière avait donné une interprétation large à ce terme, et inclus dans les dépenses « nécessaires pour assumer le coût de la prestation de service » d'Hydro-Québec, des dépenses liées à :

- un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission;
- la mise en place d'un programme de soutien aux ménages à faible revenu;
- des dons et commandites faits par d'Hydro-Québec;
- des travaux liés à l'efficacité énergétique¹³.

[18] Au paragraphe 390 de sa décision, la Régie-1 conclut :

[390] En tenant compte de l'article 5 de la Loi, des éléments de contexte du présent dossier, de la preuve présentée par les Distributeurs et en application notamment du principe de cohérence interne, la Régie conclut qu'au sens du paragraphe 2 du premier alinéa de l'article 49 de la Loi, la Contribution GES est une dépense

⁹ Décision Régie-1, paragr. 338.

¹⁰ Décision Régie-1, paragr. 348.

¹¹ Décision Régie-1, paragr. 351.

¹² Décision Régie-1, paragr. 358 et 370.

¹³ Décision Régie-1, paragr. 383 à 389.

nécessaire pour assumer le coût de la prestation du service soit une dépense qui permet d'assurer le succès d'une collaboration innovante entre les Distributeurs et qui assure le déploiement rapide du Projet biénergie. En conséquence, la Régie rejette les arguments de certains intervenants qui considèrent que la Contribution GES représente un intrant non prévu à l'article 49 de la Loi.

[19] Selon la preuve considérée par la Régie-1, la Contribution GES assure une démarche complémentaire entre les réseaux de distribution électrique et gazier puisqu'il permet d'équilibrer les impacts tarifaires pour les clients des deux distributeurs en plus d'éviter des coûts additionnels à Hydro-Québec si cette dernière devait fournir de l'électricité à l'ensemble de la population pendant les heures de grande consommation (« la gestion de la pointe »). La Régie-1 déclare :

[401] La Régie constate que la réalisation du Projet biénergie occasionne pour HQD une dépense additionnelle en termes de coûts d'approvisionnement pour satisfaire les nouveaux besoins en électricité de la clientèle qui adhérera à l'Offre biénergie. Quant à la Contribution GES, elle représente le versement d'un montant par HQD à Énergir en vue d'équilibrer les impacts tarifaires entre leur clientèle respective et d'assurer le succès de leur collaboration et le déploiement rapide de l'Offre biénergie. La Contribution GES permet également de réduire les coûts d'approvisionnement à la pointe par rapport au scénario TAÉ, [toute à l'électricité] tel qu'illustré à la section 5 de la présente décision. Selon la Régie, la Contribution GES représente ainsi une dépense nécessaire associée à la réalisation du Projet biénergie.

[20] La Régie-1 rejette ainsi l'argument des mis en cause voulant que la Contribution GES ne constitue qu'un paiement visant à compenser les pertes de revenu d'Énergir¹⁴.

[21] Après avoir examiné la preuve, la Régie-1 accepte la méthode proposée par les distributeurs pour calculer la Contribution GES et conclut que le principe général demandé par Hydro-Québec et Énergir (à savoir que la Régie devrait tenir compte de la Contribution GES lorsqu'elle fixe des futurs tarifs) est compatible avec son pouvoir à l'article 32 (3) *LRÉ* d'énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe.

[22] Selon la Régie-1, le principe général demandé par les distributeurs est « général » en ce qu'il s'appliquera à différents tarifs. Le montant précis de la Contribution GES ne sera établi que lors de l'examen du dossier tarifaire, de sorte que la reconnaissance du principe général ne privera pas la Régie de l'exercice de son jugement¹⁵.

[23] En conséquence, la Régie-1 reconnaît le principe général selon lequel la Contribution GES, ainsi que sa méthode de calcul, doivent être considérées aux fins de

¹⁴ Décision Régie-1, paragr. 444.

¹⁵ Décision Régie-1, paragr. 515 à 517.

l'établissement des « revenus requis » d'Hydro-Québec et d'Énergir pour la fixation de leurs tarifs¹⁶.

ii. Qu'est-ce qu'un « vice de fond » ?

[24] La Régie-2 peut infirmer la décision Régie-1 si celle-ci est entachée d'un vice de fond. Le recours en révision est limité dans sa portée. Il n'est ni un appel ni l'équivalent d'un contrôle judiciaire¹⁷.

[25] La décision Régie-2 sera déraisonnable si elle infirme la décision Régie-1 sans démontrer l'existence d'un vice de fond¹⁸.

[26] Dans l'affaire *Corbi*¹⁹, la Cour d'appel décrit le vice de fond :

[14] On parle ici d'une erreur si grossière qu'elle invalide la décision ou en fait une décision qui, à sa lecture même, est invalide (un qualificatif fort), une erreur, en somme, dont « la gravité, l'évidence et le caractère déterminant » sautent aux yeux. C'est l'identification et à la correction de ce genre d'erreur qu'est limité le pouvoir de révision conféré au TAT par l'art. 49 al. 1(3) *L.i.t.a.t.*

[27] Ces propos s'appliquent au pouvoir de révision de la Régie aux termes de l'article 37 al. 1 (3) *LRÉ*.

[28] Selon la juge en chef Savard dans l'affaire *Trentway-Wagner*²⁰, la révision administrative demeure un recours exceptionnel. La juge Savard déclare, « [a]fin de 'ne pas trahir les finalités de la justice administratives' soit la qualité, la célérité et l'accessibilité de celle-ci, le recours en révision interne se doit être circonscrit par des critères exigeants ».

[29] Le vice de fond a été défini par la Cour d'appel comme un vice grave et fondamental (« *serious and fundamental* »)²¹, une erreur fatale (« *a fatal error in the impugned earlier decision* »)²² et une erreur manifeste qui « saute aux yeux »²³.

[30] Le pouvoir de révision ne peut être exercé lorsqu'il s'agit d'une différence d'opinions sur les faits ou l'interprétation d'une disposition législative. La Régie-2 ne

¹⁶ Décision Régie-1, paragr. 708.

¹⁷ *Corbi*, *supra*, note 4, paragr. 13.

¹⁸ *Vavilov*, *supra*, note 7, paragr. 111.

¹⁹ *Corbi*, *supra*, note 4, paragr. 14.

²⁰ *Trentway-Wagner*, *supra*, note 4, paragr. 21.

²¹ *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c Québec (Régie des alcools, des courses et des jeux)*, [1996] R.J.Q. 608 (C.A.).

²² *Tribunal administratif du Québec c Godin*, [2003] R.J.Q. 2490, paragr. 48 (C.A.).

²³ *Commission de la santé et de la sécurité du travail c Fontaine*, 2005 QCCA 775, paragr. 50; *Corbi*, *supra*, note 4, paragr. 14.

peut substituer son opinion ou interprétation des faits ou du droit à celle de la première formation. Dans *Corbi*, la juge Savard cite *in extenso* le juge Morissette dans l'affaire *Fontaine*²⁴ :

[23] Par ailleurs, de façon tout autant unanime, la Cour rappelle que le pouvoir de révision pour vice de fond ne peut être exercé lorsqu'il s'agit de divergences d'opinions sur une question factuelle ou quant à l'interprétation d'une disposition législative. Je me permets ici de reprendre *in extenso* ce qu'écrit le juge Morissette sur cette question dans l'affaire *Fontaine*, vu sa pertinence aux faits de l'espèce :

[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.¹⁷

[Renvois omis]

²⁴ *Trentway-Wagner, supra*, note 4, paragr. 23, citant *Commission de la santé et de la sécurité du travail c Fontaine, supra*, note 23, paragr. 51.

iii. La décision Régie-2

[31] De l'avis du Tribunal, la décision Régie-2 ne décèle aucun vice de fond dans la décision Régie-1. La Régie-2 ne fait que substituer son interprétation des dispositions de la *LRÉ* à celle de la Régie-1, sans expliquer adéquatement comment la première décision est indéfendable et pourquoi les conclusions de la Régie-2 sont les seules possibles en l'espèce.

[32] Les différences d'opinions dans les deux décisions portent sur la notion de « revenus requis » aux articles 52.1 et 52.3 *LRÉ* et sur le pouvoir de la Régie d'établir des principes généraux selon l'article 32 (3) *LRÉ*.

a) La notion de « revenus requis »

[33] Comme nous l'avons vu, la Régie-1 conclut que le projet biénergie vise la conversion des systèmes de chauffage des bâtiments résidentiels, commerciaux et institutionnels à la biénergie, en augmentant la consommation d'électricité et réduisant celle du gaz naturel, le tout permettant de gérer les pointes de consommation et de minimiser les coûts pour l'ensemble des consommateurs d'énergie. Selon la Régie-1, puisque le projet biénergie encourage une utilisation efficace de l'énergie en misant sur la complémentarité des deux réseaux de distribution, l'activité « s'inscrit dans l'exploitation d'un réseau de distribution d'électricité et de gaz naturel [et] est conforme à la notion de développement normal de tels réseaux »²⁵.

[34] Selon la Régie-1, la Contribution GES fait partie intégrante du projet biénergie en ce qu'elle sert à équilibrer les impacts tarifaires entre les clients des deux distributeurs et permet de réduire les coûts d'approvisionnement à la pointe par rapport au scénario « TAÉ » (selon lequel Hydro-Québec devrait satisfaire seule la demande aux heures de pointe)²⁶. Vu ces objectifs, la Régie-1 conclut que la Contribution GES constitue « une dépense nécessaire pour assumer le coût de la prestation du service » d'Hydro-Québec au sens de l'art. 49 al.1 (2) *LRÉ*²⁷. Comme il s'agit d'une dépense nécessaire, la Régie doit en tenir compte lorsqu'elle établit les futurs tarifs d'Hydro-Québec.

[35] Selon la Régie-2, le fait d'inclure la Contribution GES dans les revenus requis d'Hydro-Québec constitue « une erreur sérieuse et déterminante », c'est-à-dire un vice de fond qui invalide la décision Régie-1²⁸.

[36] Selon la Régie-2, l'erreur fatale de la Régie-1 est d'avoir confondu l'objet réel de la Contribution GES, qui est « d'assurer le succès du projet biénergie », et la notion de

²⁵ Décision Régie-1, paragr. 356, 358, 394.

²⁶ Décision Régie-1, paragr. 394, 397, 401.

²⁷ Décision Régie-1, paragr. 390, 391,

²⁸ Décision Régie-2, paragr. 246.

la « dépense nécessaire à la prestation du service » énoncée à l'article 49 al. 1 (2) *LRÉ*. En confondant ces deux notions, la Régie-1 appliquerait un critère qui n'est pas prévu à la loi pour déterminer les « revenus requis » d'un distributeur²⁹.

[37] Ainsi, la Régie-1 et la Régie-2 caractérisent la Contribution GES différemment. Pour la Régie-1, la Contribution GES est une « dépense nécessaire » parce qu'elle assure le succès du projet biénergie. Pour la Régie-2, la Contribution GES est un paiement fait par Hydro-Québec à Énergir pour atteindre un objectif étranger à la prestation du service d'Hydro-Québec.

[38] Or, de l'avis du Tribunal, chacune de ces positions est défendable. La conclusion de la Régie-1 est fondée sur une interprétation large et dynamique de la *LRÉ*, alors que celle de la Régie-2 est fondée sur une interprétation plus formaliste et statique de l'art. 49 al.1 (2) *LRE*³⁰.

[39] Tandis que la Régie-2 concentre son analyse sur le libellé de l'article 49 al.1 (2), la Régie-1 considère un ensemble de facteurs dont :

- i) ce qui est nécessaire pour assurer le développement normal d'un réseau de distribution (art. 51);
- ii) les dépenses nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service (art. 49 al. 1 (2));
- iii) les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées par décret du gouvernement (art. 49 al. 1 (10));
- iv) l'intérêt public (art. 5).

[40] Il est impossible de conclure que la décision Régie-1 est erronée, d'autant que la Régie-2 n'explique pas de façon convaincante comment :

- l'interprétation par la Régie-1 de « dépenses nécessaires » à l'art. 49 al.1 (2) est indéfendable au regard des autres dispositions de la *LRÉ*;
- les conclusions de la Régie-1 sont incompatibles avec la large discrétion dont jouit la Régie³¹;

²⁹ Décision Régie-2, paragr. 234, 235 et 239.

³⁰ Décision Régie-2, paragr. 243.

³¹ La discrétion accordée à la Régie pour déterminer ce qui est « une dépense nécessaire » est évidente à la lecture de l'article 49 al. 1 (2) qui déclare qu'il s'agit de dépenses que la Régie « juge » nécessaires.

- les conclusions de la Régie-1 ne peuvent se justifier à la lumière des objectifs économiques et sociaux du projet biénergie.

[41] La Régie-2 n'aborde pas cette analyse, sauf pour déclarer que l'art. 5 *LRÉ* et le décret ministériel n'ont pas pour effet d'élargir la portée des « revenus requis » d'un distributeur³². Or, il est permis de douter de cette affirmation lorsque l'on considère que les articles 52.1 et 52.3 *LRÉ* exigent que la Régie tienne compte de l'intérêt public et « [d]es préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret » lorsqu'elle détermine les « revenus requis ».

[42] De plus, la Régie-2 passe sous silence la jurisprudence antérieure de la Régie qui a reconnu plusieurs types de dépenses, dont les dons et commandites qui font partie de « la mission sociale » d'Hydro-Québec, comme des revenus requis à des fins tarifaires. La Régie-1 conclut que la Contribution GES est de la même nature que ces autres dépenses et la Régie-2 n'explique pas comment cette conclusion est indéfendable.

[43] La Régie-1 conclut que la Contribution GES sert à éviter des coûts à Hydro-Québec lors des périodes de pointe. Dans d'autres dossiers, la Régie a déjà déterminé que des dépenses encourues par un distributeur dans le but d'éviter d'autres coûts peuvent être considérées aux fins du calcul des revenus requis³³. Or, la Régie-2 ne traite pas de cette question dans ses motifs.

[44] En somme, la Régie-2 ne démontre pas comment « la seule conclusion soutenable » est que la Contribution GES ne peut faire partie des « revenus requis » d'Hydro-Québec. La Régie-2 fait une analyse tronquée de la décision Régie-1 et n'explique pas pourquoi l'analyse plus large et contextuelle des « revenus requis » est indéfendable. Bref, la Régie-2 ne démontre aucune erreur grave et manifeste relativement à la question des « revenus requis ».

b) La notion du « principe général »

[45] Comme nous l'avons vu, la Régie-1 reconnaît le principe général selon lequel la Contribution GES, ainsi que sa méthode de calcul, doivent être considérées aux fins de l'établissement des « revenus requis » d'Hydro-Québec et d'Énergir. La Régie-1 appuie sa conclusion sur l'art. 32 (3) *LRÉ* qui l'autorise à « énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe ».

[46] La Régie-1 est d'avis que le principe général demandé par les distributeurs est « général » en ce qu'il s'appliquera à différents tarifs et ne privera pas la Régie de

³² Décision Régie-2, paragr. 236 à 238.

³³ Notamment, l'implantation d'un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (PGEÉ) et les travaux liés à l'efficacité énergétique; voir la décision Régie-1, paragr. 87, 384 et 389.

« l'exercice de son jugement », puisque le montant précis de la Contribution GES sera établi lors de la fixation des tarifs³⁴.

[47] Cependant, selon la Régie-2 « la reconnaissance du principe [par la Régie-1] constitue une décision tarifaire qui détermine à l'avance un élément du revenu requis aux fins de la détermination des tarifs [...] en dehors du processus d'établissement des tarifs d'électricité encadré de manière stricte par la Loi »³⁵. De l'avis de la Régie-2, la reconnaissance du principe général laissera « peu de place à la discrétion » à la Régie au moment de fixer des tarifs³⁶.

[48] Selon la Régie-2, la Régie-1 a commis une erreur de compétence en rendant une décision « tarifaire »³⁷. Cette erreur de compétence constitue un vice de fond qui permet à la Régie-2 d'infirmer la première décision. La Régie-2 déclare :

[206] Toutefois, la Régie se doit d'intervenir si elle conclut que la Formation majoritaire a commis une erreur insoutenable et fondamentale au processus décisionnel. L'erreur simple de droit suffit cependant dès lors qu'elle porte sur une question juridictionnelle.

[49] La Régie-2 se trompe lorsqu'elle conclut qu'une erreur de droit portant sur une question juridictionnelle constitue un vice de fond. Cette conclusion est contraire à l'arrêt *Vavilov*, qui établit que les questions de nature juridictionnelle sont examinées selon la norme de la décision raisonnable³⁸. Selon *Vavilov*, un décideur peut se tromper sur la question de son autorité statutaire, mais dans la mesure où il a « justifié convenablement son interprétation de la loi à la lumière du contexte », le tribunal n'interviendra pas³⁹.

[50] Par conséquent, pour qu'une erreur de compétence puisse constituer un vice de fond, l'erreur ne peut pas être « simple de droit » comme dit la Régie-2, mais doit plutôt être manifestement déraisonnable, voire la « version extrême » d'une décision déraisonnable⁴⁰.

[51] En raison de l'erreur de la Régie-2, cette dernière a examiné la décision Régie-1 selon le prisme de la décision correcte et substitué son opinion à celle de la Régie-1.

[52] Même sans égard à cette erreur, la Régie-2 ne démontre pas comment la conclusion de la Régie-1 constitue une erreur grave et manifeste. Vu le libellé de l'art. 32 (3) qui autorise la Régie à énoncer des principes généraux « pour la détermination et

³⁴ Décision Régie-1, paragr. 515 à 517.

³⁵ Décision Régie-2 paragr. 290.

³⁶ Décision Régie-2, paragr. 288.

³⁷ Décision Régie-2, paragr. 280.

³⁸ *Vavilov*, *supra*, note 7, paragr. 67.

³⁹ *Id.*, paragr. 110.

⁴⁰ *Corbi*, *supra*, note 4, note de bas de page 20; *Vavilov*, *supra*, note 7, paragr. 101.

l'application des tarifs qu'elle fixe » (nos soulignements), le Tribunal ne voit pas comment l'on peut conclure que la Régie-1 a commis une erreur flagrante, et a outrepassé les limites de sa compétence, en déterminant à l'avance un élément des revenus requis.

[53] Par ailleurs, il est difficile de conclure à l'erreur lorsque la Régie-1 énonce un principe général en avance du calendrier établi à l'article 48.2 *LRÉ* pour la fixation des tarifs d'Hydro-Québec (soit le 1^{er} avril 2025, et tous les cinq ans par la suite). Rien dans la *LRÉ* n'indique que la Régie est assujettie au calendrier de l'art. 48.2 lorsqu'elle établit des principes généraux. La Régie a déjà déterminé que l'objectif d'un principe général est justement d'établir des « assises réglementaires » préalablement à l'audience tarifaire⁴¹.

[54] En fait, la conclusion selon laquelle la Régie-1 aurait outrepassé les limites de sa compétence en rendant une décision tarifaire est problématique, puisque la Régie-2 n'a pas invalidé la reconnaissance par la Régie-1 du fait que la Contribution GES puisse être considérée pour établir les revenus requis d'Énergir. Or, une décision ne peut être à la fois « tarifaire » pour Hydro-Québec et « non tarifaire » pour Énergir.

[55] Il est évident que les parties ne s'entendent pas sur la question de savoir si le principe reconnu par la Régie-1 est assez « général » pour ne pas enlever toute discrétion à la Régie lorsqu'elle fixe des futurs tarifs. Le RNCREQ plaide que, dans les faits, la Régie-1 n'a pas établi de principe général, puisque la méthode employée pour calculer la Contribution GES est précise et ne s'applique qu'à Hydro-Québec et à Énergir. Hydro-Québec répond que la Régie aura toujours le pouvoir discrétionnaire de fixer le montant de la Contribution GES, parce que la question sera examinée à la lumière des coûts évités par Hydro-Québec en participant au projet biénergie.

[56] À la lecture des deux décisions, il est difficile de cerner avec précision dans quelle mesure le principe reconnu par la Régie-1 est général ou spécifique, et à quel point le principe général restreint l'exercice du jugement de la Régie au moment de fixer un tarif. Toutefois, il faut admettre que tout principe, même général, lie les mains de la Régie. Par conséquent, il est impossible de conclure que la décision de la Régie-1 est entachée d'un vice de fond sur cette question.

iv. La conclusion quant à la raisonnable de la décision Régie-2

[57] La décision Régie-2 est déraisonnable parce qu'elle ne décèle aucun vice de fond dans la décision Régie-1.

⁴¹ Décision D-98-39 du 12 juin 1998.

B) LA DÉCISION RÉGIE-1 EST-ELLE RAISONNABLE?

[58] La conclusion voulant que la décision Régie-1 ne soit pas entachée d'un vice de fond ne mène pas nécessairement à conclure qu'elle est raisonnable. Toutefois, cette conclusion s'impose.

[59] La décision Régie-1 ne compte pas moins de 708 paragraphes sur 197 pages. Elle est divisée en 14 parties, dont la dernière comprend l'opinion dissidente du régisseur François Émond. Avant d'arriver à ses conclusions, la formation majoritaire examine la demande des distributeurs, la nature du projet biénergie, les dispositions de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, les pouvoirs de la Régie, les règles d'interprétation statutaire, et l'impact tarifaire du principe général demandé. Les motifs de la formation majoritaire et du régisseur dissident sont logiques et explicites, avec de multiples références aux faits et aux principes juridiques. Incontestablement, la décision Régie-1 est intelligible et justifiée quant à ses conclusions.

[60] En outre, les conclusions de la Régie-1 constituent des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit »⁴². Il en est ainsi de la conclusion selon laquelle une interprétation moderne et dynamique des articles 49 à 52 *LRÉ* permet à la Régie – dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire –, de conclure que la Contribution GES constitue des « revenus requis » aux fins tarifaires. C'est également le cas en ce qui concerne la conclusion selon laquelle le principe général demandé par Hydro-Québec et Énergir ne prive pas la Régie de tout pouvoir décisionnel au moment de fixer les tarifs.

[61] Bien qu'il soit possible de contester ces conclusions et de faire valoir d'autres points de vue, les conclusions de la Régie-1 sont « possibles et acceptables au regard des faits et du droit », et la Régie-2 ne saurait substituer son opinion à celle de la Régie-1⁴³.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[62] **INFIRME** la Décision D-2023-024 de la Régie de l'énergie datée du 22 février 2023 sauf quant aux conclusions portant sur l'octroi aux participants du remboursement de leurs frais, lesquelles n'étaient pas contestées dans le cadre du présent pourvoi en contrôle judiciaire;

⁴² *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008]1 R.C.S. 190, paragr. 47; *Vavilov*, *supra*, note 7, paragr. 86.

⁴³ *Commission de la santé et de la sécurité du travail c Fontaine*, *supra*, note 23, paragr. 51.

[63] **RÉTABLIT** la Décision D-2022-061 de la Régie de l'énergie datée du 19 mai 2022, [...];

[64] **LE TOUT**, sans les frais de justice, vu la renonciation par Hydro-Québec et Énergir à l'audience.

DAVID R. COLLIER, J.C.S.

Me Horia Bundaru
Me Caroline Bélair
NORTON ROSE FULBRIGHT CANADA
Procureurs de la demanderesse et de Énergir

Me Stephen Gerard Schenke
Me Safa Hammoud
JEANSONNE AVOCATS
Procureurs de la défenderesse

Me Sylvain Lanoix
DUNTON, RAINVILLE
Procureurs de AQCIE et de CIFQ

Me Jocelyn Ouellette
Procureur de RNCREQ

Me Franklin S. Gertler
Me Hadrien Burlone
FRANKLIN GERTLER
Procureurs de ROÉÉ

Me Dominique DeMontigny Neuman
Procureur de RTIÉÉ

Me Eric David
SARRAZIN PLOURDE
Procureurs de Option Consommateurs

Dates d'audience : Les 18, 19, 20 et 21 décembre 2023