

PRÉSENTS :

M^e Lise Lambert, LL.L., vice-présidente
M. Pierre Dupont, M.A. (Écon.)
M. Anthony Frayne, B.Sc. (Écon.), MBA
Régisseurs

**Regroupement national des conseils régionaux de
l'environnement du Québec
Regroupement des organismes environnementaux en
énergie
Fédération nationale des associations de
consommateurs du Québec
Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ
Centre d'études réglementaires du Québec
Syndicat des travailleurs de l'information de la presse
FNC-CSN**

Requérants

Et

Hydro-Québec

Mise en cause

Décision interlocutoire

***Relativement à la recevabilité de la requête sur la surveillance des
opérations d'Hydro-Québec afin d'assurer un approvisionnement
d'énergie suffisant aux consommateurs québécois***

INTRODUCTION

Le 4 novembre 1998, les requérants introduisent à la Régie de l'énergie (la Régie) une requête relative à la surveillance des opérations d'Hydro-Québec afin d'assurer un approvisionnement d'énergie suffisant aux consommateurs québécois. Au soutien de leur requête, ils produisent un rapport d'expert ainsi que diverses pièces.

Le rapport d'expert de M. Philip Raphals conclut à la nécessité de s'interroger sérieusement sur la capacité d'Hydro-Québec d'assurer la sécurité des approvisionnements advenant la conjugaison de facteurs défavorables sur une période prolongée.

Les trois principales conclusions recherchées peuvent se résumer comme suit :

- de convoquer une audience publique en vertu de l'article 25, alinéa 2 de la *Loi de la Régie de l'énergie*¹, dans les plus brefs délais afin que la Régie exerce ses pouvoirs de surveillance sur les opérations d'Hydro-Québec;
- de convoquer les parties intéressées à une rencontre préparatoire pour discuter des différents moyens spécifiés dans la procédure;
- d'accueillir la demande de remboursement de frais des requérants.

Le 13 novembre 1998, Hydro-Québec prétend que la Régie ne doit pas se saisir de la demande des requérants. Elle soulève un grand nombre de moyens à l'encontre de la procédure. La variété de ces moyens préliminaires n'est pas qualifiée par la mise en cause. Cependant, elle se réserve expressément le droit de produire une requête en irrecevabilité. Il faut noter qu'une telle requête n'a jamais été déposée.

Le 22 décembre 1998, la Régie entend les représentations des parties sur la recevabilité de la requête et non sur le fond du dossier. La présente décision ne dispose que de ces questions préliminaires.

LES MOYENS D'IRRECEVABILITÉ

Pour étudier la recevabilité de cette requête, la Régie identifie d'abord les moyens d'irrecevabilité plaidés par Hydro-Québec. Cette identification permet d'exclure de la présente décision tous les autres arguments qui ne rencontrent pas ce qualificatif. À titre d'exemple, la confidentialité du niveau des réservoirs soulève une question d'administration de la preuve qui doit être décidée en cours d'audience publique et non à cette étape-ci du dossier.

¹ L.R.Q., chapitre R-6.01.

La Régie identifie trois moyens d'irrecevabilité plaidés par Hydro-Québec qui empêcheraient, selon cette dernière, la convocation d'une audience publique pour décider de la demande des requérants. Selon Hydro-Québec, la Régie ne peut étudier des questions relatives à la production d'électricité alors qu'elle est en attente du décret gouvernemental statuant sur les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture². De plus, les requérants n'ont pas l'intérêt requis pour instituer la présente requête et leur recours n'a aucun fondement légal.

Pour leur part, les requérants soutiennent que la Régie est tenue de les entendre en audience publique avant de pouvoir rejeter leur requête qu'ils ne jugent nullement prématurée. De plus, ils ont l'intérêt requis pour instituer la requête et leur procédure repose sur plusieurs dispositions législatives de la *Loi sur la Régie de l'énergie*³.

Les prétentions des parties

Pour l'étude de ces différents moyens préliminaires, la Régie commence par résumer les prétentions des parties sur le caractère prématuré de la requête.

Sur cette question, les représentations d'Hydro-Québec se basent sur le fait que la Régie ne devrait pas traiter de l'aspect production de l'électricité et ce, tant que le gouvernement du Québec n'aura pas complété son étude de l'avis de la Régie⁴ et fait connaître ses orientations sur le mode de réglementation de la production.

Hydro-Québec soutient que la Régie a reconnu le bien-fondé de sa prétention dans la décision D-98-88⁵. Cette dernière mentionne que :

« ... la Régie ne peut pas entreprendre l'examen des questions tarifaires visant la production de l'électricité dans la mesure où elle se doit d'attendre les orientations que le gouvernement du Québec retiendra à cet égard et ce, à la suite de l'avis donné par la Régie sur les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité. »

En résumé, pour Hydro-Québec, la Régie ne peut entreprendre une audience publique sur des questions de production, ce qui englobe la sécurité des approvisionnements.

² Article 167, alinéa 2 de la *Loi de la Régie de l'énergie*.

³ Les articles 1, 5, 25, 27, 31, 36, 72, 73 et 74 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

⁴ A-98-01, avis rendu le 11 août 1998.

⁵ Décision rendue le 24 septembre 1998, p. 8.

Pour les requérants, rien n'empêche la Régie de débiter une audience publique sur la sécurité des approvisionnements et la citation d'Hydro-Québec est complètement hors contexte. Dans cet extrait de décision, la Régie réfère à des questions tarifaires visant la production d'électricité et non toutes les questions relatives à la production.

Toujours selon les requérants, leur prétention ne saurait être mieux illustrée que par l'annonce faite par la Régie de ses travaux⁶ sur la production privée d'électricité effectuée par de petites centrales hydrauliques. Si la Régie entreprend des travaux sur une question de production privée d'électricité, elle peut certainement, dans cette même logique, étudier les questions relatives à la surveillance des opérations d'Hydro-Québec⁷.

En résumé, les requérants soumettent qu'il n'existe non seulement aucun empêchement à débiter une audience publique sur la sécurité des approvisionnements, mais qu'il y a de surcroît urgence à débiter ce travail en regard de l'importance des questions à débiter pour toute la société québécoise.

L'OPINION DE LA RÉGIE

Pour décider de la question du caractère prématuré ou non de la requête sur la sécurité des approvisionnements, la Régie doit d'abord examiner les conclusions recherchées par les requérants en regard du moyen de prématurité plaidé par Hydro-Québec. Par la suite, la Régie analysera les deux autres moyens d'irrecevabilité basés sur le manque d'intérêt des requérants à intenter la présente procédure et sur l'absence de fondement législatif de leur demande.

A. La prématurité de la requête

La principale conclusion recherchée est de convoquer une audience publique précédée d'une rencontre préparatoire. Cette audience devrait servir à procéder à un examen rigoureux de l'état actuel des réserves d'eau, à identifier les facteurs de l'abaissement des réservoirs, à établir des critères de fiabilité énergétique, à s'assurer qu'aucune vente à l'exportation ne soit susceptible de compromettre la sécurité des approvisionnements et, finalement, à déterminer les moyens prioritaires concernant les mesures exceptionnelles auxquelles Hydro-Québec peut avoir recours pour assurer la sécurité des approvisionnements.

⁶ Demande d'avis sur les modalités de mise en œuvre de la contribution de la filière de la petite production hydraulique d'électricité au plan de ressources d'Hydro-Québec, R-3410-98.

⁷ Transcription des notes sténographiques, p. 90 et 91.

À la lumière des conclusions recherchées par les requérants, il se dégage que l'examen de la sécurité des approvisionnements nécessite l'analyse de certains aspects liés à l'offre et à la demande d'électricité.

Du côté de l'offre, la sécurité des approvisionnements est tributaire des activités de production, de transport et de distribution d'électricité. De façon plus spécifique, l'examen de l'état actuel des réserves d'eau et des facteurs de variation des réserves, de même que l'établissement des critères de fiabilité énergétique sont inhérents à la production d'électricité.

Du côté de la demande, la sécurité des approvisionnements doit tenir compte des besoins actuels en électricité ainsi que de leur évolution prévisible. Ces besoins sont établis, entre autres, par l'entremise du niveau des ventes d'électricité destinées aux marchés québécois et aux exportations contractuelles.

En définitive, l'examen complet de la capacité d'Hydro-Québec d'assurer la sécurité des approvisionnements, advenant la conjugaison de facteurs défavorables sur une période prolongée, implique une analyse de l'offre et de la demande d'électricité, ainsi que tous les moyens auxquels Hydro-Québec peut recourir pour agir tant sur l'offre que sur la demande.

Dans ce contexte, la Régie estime que les conclusions recherchées par les requérants à l'égard de l'examen de la sécurité des approvisionnements nécessite l'exercice de sa compétence en matière de production et d'exportation d'électricité.

Or, l'avis sur les tarifs de fourniture d'électricité que la Régie a soumis au gouvernement le 11 août 1998 traite directement de l'étendue de la compétence de la Régie en matière de production et d'exportation d'électricité.

D'ailleurs, si la proposition d'Hydro-Québec sur les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité était retenue par le gouvernement, elle requerrait de nombreux changements législatifs à la *Loi sur la Régie de l'énergie* pour devenir réalité⁸. Les modifications législatives consécutives à la proposition d'Hydro-Québec viseraient à soustraire de la compétence de la Régie les autorisations relatives aux actifs destinés à la production ainsi qu'aux activités d'exportation, d'achat ou d'échange.

La sécurité des approvisionnements à l'égard de la production d'électricité s'inscrit au cœur même de l'avis A-98-01 du 11 août 1998. Une des conséquences de la proposition d'Hydro-Québec, identifiée dans cet avis par le RNCREQ, se rapporte

⁸ A-98-01, p. 8, description des changements législatifs à la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

justement à cette question de la sécurité des approvisionnements qui est remise en cause⁹. Dans son avis, la Régie a clairement identifié une préoccupation semblable à celle de l'expert M. Philip Raphals¹⁰. En conséquence, les choix du gouvernement affecteront la manière générale dont la sécurité des approvisionnements sera traitée.

Dans ces circonstances, la Régie ne peut exercer ses pouvoirs sur la sécurité des approvisionnements à l'égard de la production et des exportations d'électricité et ce, tant que le gouvernement n'aura pas donné suite à l'avis rendu le 11 août 1998. La *Loi sur la Régie de l'énergie* a été remise en cause par la proposition d'Hydro-Québec. Selon les choix du gouvernement, les pouvoirs de la Régie seront plus ou moins larges et il est prématuré d'entreprendre immédiatement une audience publique sur des questions de sécurité des approvisionnements, comme les requérants le sollicitent.

De plus, indépendamment des options étudiées dans l'avis, le gouvernement du Québec peut choisir d'autres avenues, de telle sorte qu'il est impossible de prévoir la nature et l'étendue des pouvoirs de la Régie sur les sujets que les requérants veulent étudier présentement en audience publique.

Par déférence nécessaire à l'égard du gouvernement du Québec, la Régie doit attendre. L'absence d'orientations gouvernementales à l'égard de la production et des exportations d'électricité constitue un empêchement à procéder dans le présent dossier.

Par ailleurs, la Régie ne peut accueillir l'argument des requérants à l'effet qu'une audience publique sur la sécurité des approvisionnements s'inscrit dans la même continuité que celle sur la production privée d'électricité. En effet, la nature du pouvoir demandé de même que l'auteur de la procédure sont complètement différents. Dans le cas de la production privée d'électricité, c'est le ministre des Ressources naturelles qui requiert un avis sur une question d'intérêt. La Régie ne joue qu'un rôle consultatif, alors que dans la présente affaire les requérants veulent l'exercice de pouvoirs décisionnels. Les rôles de conseiller et de décideur sont totalement distincts et il s'avère difficile de les comparer ou de les associer dans une quelconque continuité.

⁹ A-98-01, p. 40, référence 79.

¹⁰ A-98-01, p. 42.

B. Intérêt des requérants et fondement législatif de leur requête

La Régie ne connaît pas encore la nature et l'étendue des compétences que le gouvernement lui demandera d'assumer en matière de production et d'exportation d'électricité. En outre, ces sujets affectent l'examen des conclusions recherchées par les requérants en matière de sécurité des approvisionnements. En conséquence, il n'est pas nécessaire de se prononcer immédiatement sur les questions de l'intérêt des requérants à introduire la présente procédure et sur le fondement législatif de leur démarche. Ces deux questions seront d'ailleurs affectées par les choix des autorités compétentes.

Les requérants pourront, s'ils le jugent opportun, saisir à nouveau la Régie de cette requête ou d'une requête amendée en signifiant leur intention si la législation ainsi que la réglementation d'application le leur permettent.

LES FRAIS

En ce qui concerne la demande de remboursement des frais encourus par chacun des requérants pour la préparation, la rédaction ainsi que la présentation de la requête, y compris les frais d'expert, elle ne peut être accueillie en ce moment. L'article 25 du Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie¹¹ prévoit que la demande de paiement de frais doit être faite lors de la présentation de l'argumentation finale. Compte tenu de la conclusion tirée par la Régie sur la recevabilité de cette requête non sollicitée par cette dernière, les frais engagés à ce jour ne peuvent être octroyés dans l'état actuel du dossier. Il va sans dire que les requérants conservent la possibilité de réitérer leur demande de remboursement de frais au moment approprié.

VU que la nature et l'étendue de la compétence de la Régie de l'énergie relative à la production et aux exportations d'électricité ne sont pas encore déterminées et que ces sujets affectent l'examen de la requête en matière de sécurité des approvisionnements;

VU que la question de l'intérêt des requérants à introduire le présent recours et son fondement légal pourront être affectés par les choix des autorités compétentes;

¹¹ (1998) 130, G.O. II, 1244.

VU que les requérants pourront à nouveau présenter leur requête ou une requête amendée, pour réception, si la nature et l'étendue de la compétence de la Régie de l'énergie relative à la production et aux exportations d'électricité permettent l'examen des conclusions recherchées en matière de sécurité des approvisionnements;

VU que la demande de remboursement de frais est prématurée;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹²

CONSIDÉRANT le Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie¹³ entré en vigueur le 11 février 1998 par le décret 140-98;

La Régie de l'énergie :

STATUE qu'elle ne peut recevoir la requête des requérants tant que la nature et l'étendue de l'exercice de sa compétence relative à la production et aux exportations d'électricité ne seront pas définies par les autorités compétentes, puisque ces dernières affectent l'examen recherché de la sécurité des approvisionnements;

RÉSERVE sa décision sur l'intérêt des requérants à introduire la présente requête et le fondement légal du recours;

SUSPEND l'étude du présent dossier et réserve la possibilité pour les requérants de présenter à nouveau, pour réception, leur requête originale ou amendée;

¹² L.R.Q., chapitre R-6.01.

¹³ (1998) 130 G.O. II, 1244.

REJETTE la demande de remboursement de frais des requérants du 22 décembre 1998 et réserve leurs recours.

M^e Lise Lambert
Vice-présidente

Pierre Dupont
Régisseur

Anthony Frayne
Régisseur

Liste des représentants :

Le Centre d'études réglementaires du Québec est représenté par M^e Claude Tarif.

La Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec est représentée par M^e Martin Brunelle.

Le Regroupement des organismes environnementaux en énergie est représenté par M^{es} Franklin S. Gertler et Eve-Lyne H. Fecteau.

Le Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec est représenté par M^e Charles O'Brien.

Le Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ est représenté par M^e Claude Tardif.

Le Syndicat des travailleurs d'information de la presse est représenté par M^e Claude Tardif.

Hydro-Québec est représentée par M^{es} F. Jean Morel et Nicole Lemieux.

La Régie de l'énergie est représentée par M^{es} Pierre Rondeau et Anne Mailfait.