
PRÉSENTS :

M. André Dumais, B. Sc. A.
M. Anthony Frayne, B. Sc. (Écon.), MBA
M. François Tanguay
Régisseurs

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

La liste des intervenants et des intéressés apparaît à la page suivante

Décision concernant les questions adressées à Hydro-Québec par les intervenants

Liste des intervenants :
(par ordre alphabétique)

- Action Réseau Consommateur (ARC) et Fédération des associations coopératives d'économie familiale du Québec (FACEF)
- Association québécoise de la production d'énergie renouvelable (AQPER)
- Association québécoise des énergies renouvelables (AQER) et le Centre pour la finance et la technologie durable (CFTD)
- Boralex inc.
- Coalition Eau Secours! et le Réseau Québécois des groupes écologistes (RQGE)
- Conseil de bande de la Communauté montagnaise Essipit
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) et Union pour le développement durable (UDD)
- Groupe STOP et la Coalition Verte
- Hydro Projet-Minganie-Sept-Rivières
- Indufina Industrielle et Financière Holding Genève S.A.
- Le Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ (SPSI) et Centre d'études réglementaires du Québec (CERQ) et Confédération des syndicats nationaux (CSN)
- Option Consommateurs et Association des consommateurs du Québec (ACQ)
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE)
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)
- Société hydroélectrique la Régionale Angliers inc. et Société hydroélectrique la Régionale Port-Cartier inc.
- Syndicat des employés et employées d'Hydro-Québec
- Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec (SPIHQ)

Liste des intéressés :
(par ordre alphabétique)

- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ)
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Association des industries forestières du Québec (AQCIE – AIFQ)
- Fédération québécoise pour le saumon atlantique (FQSA)
- Hydro-Québec
- Parti Québécois, Comité national sur l'environnement et le développement durable (CNEDD)
- Ville de Dolbeau-Mistassini

Au cours du processus d'étude du présent dossier, la Régie a précisé, à plusieurs reprises, l'objectif et en conséquence, le cadre selon lequel Hydro-Québec, personne intéressée, serait appelée à répondre à ses questions ainsi qu'à celles des intervenants¹.

Le 2 juillet 1999, Hydro-Québec répondait aux questions des intervenants telles qu'autorisées par la Régie². Le 5 juillet 1999, l'intervenant RNCREQ demande au secrétaire de la Régie d'aviser les régisseurs du caractère inadéquat, selon lui, des réponses d'Hydro-Québec à ses questions. Pour chaque réponse fournie, le RNCREQ commente et justifie sa position et conclut que *«les réponses ainsi fournies par Hydro-Québec sont à ce point insuffisantes ou incohérentes par rapport aux questions posées, qu'elles constituent à toute fin pratique un refus de répondre»*³. En conséquence de quoi le RNCREQ invite la Régie à requérir d'Hydro-Québec qu'elle réponde *«adéquatement aux questions posées»*.

Le 6 juillet 1999, le CERQ-CSN-SPSI demande à la Régie *«d'émettre une citation à comparaître à Monsieur André Caillé afin qu'il soit interrogé par le CERQ-CSN-SPSI dans le cadre de sa preuve et contre interrogé par les intervenants qui le désireront, à défaut le CERQ-CSN-SPSI demande à la Régie de refuser de rendre quelque avis que se (sic) soit au gouvernement et de surseoir à toute procédure devant la Régie relativement aux audiences en cours sur les modalités de mise en œuvre de la contribution de la filière de la petite production hydraulique d'électricité dossier R-3410-98»*.

La demande du CERQ-CSN-SPSI repose sur les motifs suivants :

- L'encadrement législatif et réglementaire

L'article 35 de la Loi sur la Régie de l'énergie⁴ autorise les régisseurs à recourir aux pouvoirs d'enquête prévus à la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q., c. C-37) et notamment au pouvoir de contraindre une personne à témoigner et à déposer devant eux des documents.

- La présence d'un témoin d'Hydro-Québec

Alléguant la révision annoncée par Hydro-Québec de son Plan stratégique pour le 1^{er} novembre 1999, l'intervenant prétend que la Régie ne peut rendre un avis sur des données *«qui vont être nécessairement modifiées»* et spécialement en ce qui concerne le prix du tarif de fourniture. Selon lui, l'avis doit reposer sur la connaissance ou la confirmation d'un coût de production de 3¢ le kwh.

¹ Décisions D-98-114, D-99-19, Décision du 1^{er} juin 1999 (notes sténographiques du 1^{er} juin 1999, pages 294 à 297), Décision du 11 juin 1999 (notes sténographiques du 11 juin 1999, pages 8 à 16), Décisions du 18 juin 1999, (notes sténographiques du 18 juin 1999, pages 309 à 322).

² Notes sténographiques du 18 juin 1999 et lettre du secrétaire de la Régie en date du 23 juin 1999.

³ Page 5, lettre du RNCREQ du 5 juillet 1999

⁴ L.R.Q., c. R-6.01

- La personne de Monsieur André Caillé

L'intervenant recherche un témoin responsable de l'administration d'Hydro-Québec et pouvant engager la société lors de son témoignage. Invoquant les dispositions de la Loi sur Hydro-Québec, l'intervenant prétend que seul le président-directeur général, en la personne de Monsieur André Caillé, satisfait cette exigence.

- Le caractère applicable de l'avis de la Régie de l'énergie

L'intervenant fait valoir qu'en l'absence des données pouvant être déposées par ce témoin, l'avis de la Régie n'aurait aucune ou que peu de valeur probante ou à tout le moins deviendra périmé dès après la révision du Plan Stratégique à l'automne 99. Elle demande donc à la Régie de s'abstenir de donner cet avis.

- La violation des principes de justice naturelle

L'intervenant invoque d'une part la violation de son droit à l'interrogatoire ainsi que son droit à faire une preuve pleine, entière et conforme à ses intérêts et d'autre part, l'excès de compétence que commettrait la Régie «*en refusant d'entendre l'affaire*» et «*d'exercer la compétence que lui a accordée le législateur*».

Les objections soulevées :

L'intervenant AQPER a fait part à la Régie de son opposition à ces deux requêtes en soulevant les points suivants :

- La Régie n'était pas tenue de procéder par audience publique ;
- La Régie a exercé la discrétion qui était la sienne dans les circonstances ;
- Les demandeurs ont un intérêt propre à retarder le processus ;
- La demande équivaut à une révision sans que le demandeur en invoque les motifs prévus à la Loi sur la Régie de l'énergie, de sorte que, selon lui, «*ni le RNCREQ, ni le CERQ-CSN-SPSI n'ont en effet été privés de quelque droit que ce soit ou empêchés de faire la preuve ou de faire valoir leur opinion à la Régie*».

L'AQPER conclut en invoquant son «*intérêt à ce que la décision de la Régie soit rendue dans les meilleurs délais possibles*».

Hydro-Québec a également contesté ces requêtes en soulevant leur irrecevabilité au motif que la Régie avait décidé qu'il n'y aurait pas ouverture à une preuve additionnelle.

OPINION DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

SUR LA COMPÉTENCE DE LA RÉGIE DE DÉLIMITER L'ÉTENDUE DE SON MANDAT

Dans la continuité de ses décisions, la Régie estime qu'elle a le pouvoir de limiter le champs de son analyse à la lumière du mandat qui lui a été conféré par la demande du ministre⁵. Ce principe a été précisé par la Cour fédérale et a été confirmé par la Cour suprême ainsi :

*«Ce principe de la compétence et du pouvoir discrétionnaire de la Cour sur sa preuve est à ce point essentiel à son bon fonctionnement et à celui de la justice qu'il ne peut, à mon avis, être écarté que par une disposition clairement exprimée de sa loi constitutive ou d'une autre loi applicable».*⁶

Or aucune des dispositions de sa loi constitutive ni même les termes du mandat du ministre ne viennent écarter cette compétence de la Régie de délimiter l'étendue de son étude et, en autant qu'elle soit satisfaisante, de considérer la suffisance de la preuve pour lui permettre d'émettre un avis éclairé.

Dans une cause mettant en jeu l'emploi de deux employés et dont le grief avait été soumis à l'arbitrage, la Cour suprême statuait que :

«L'arbitre de griefs a compétence pour délimiter le cadre du litige qui lui est soumis [...]. Cette compétence de l'arbitre a pour corollaire sa compétence exclusive pour ensuite diriger le débat et il peut, entre autre, choisir de n'admettre que la preuve qu'il estime pertinente à l'égard du litige tel qu'il a choisi de le délimiter. [...]

*L'arbitre ne commet pas forcément une violation des règles de justice naturelle, et donc un excès de compétence, lorsqu'il décide de façon erronée d'exclure une preuve pertinente. L'arbitre est dans une situation privilégiée pour évaluer la pertinence des preuves qui lui sont soumises [...]*⁷.

Selon le principe dégagé par la Cour dans cette cause, la Régie doit se demander si l'extension de l'étude, recherchée par la preuve additionnelle requise d'Hydro-Québec, est appropriée dans le cadre de l'étude déjà réalisée selon les orientations de la demande du ministre. En second lieu, il importe de se demander si le rejet de l'extension de l'étude a un impact tel sur l'équité du processus de consultation publique qu'il en résulterait une violation des règles d'équité procédurale et même de justice naturelle.

⁵ Lettre du 11 juin 1998 du ministre des Ressources naturelles.

⁶ American Airlines c. Canada, [1989] 2 F.C. 88, 95 et 96

⁷ Université du Québec c. Larocque, [1993] 1 R.C.S. 472 et 473.

- Le caractère approprié de l'étendue de l'étude

Pour la Régie, le mandat qui lui a été conféré a été jusqu'à présent réalisé en public avec l'aide des observateurs et la participation des personnes qui se sont montrées intéressées. La Régie est satisfaite qu'avec l'étendue de l'étude ainsi délimitée, la preuve est abondamment explicite pour lui permettre de faire part d'un avis au ministre dans le cadre de son mandat tel que délimité dans sa décision procédurale D-99-19.

- La pertinence de la preuve

Selon les arguments du CERQ-CSN-SPSI, deux éléments de preuve sont en jeu : l'évolution des besoins énergétiques et le coût de production d'Hydro-Québec.

1. L'évolution des besoins énergétiques et leur révision dans le Plan stratégique d'Hydro-Québec

L'intervenant CERQ-CSN-SPSI érige la révision annoncée par Hydro-Québec de son plan stratégique comme raison principale de sa demande.

«Comment peut-on penser que la Régie puisse rendre une décision sur des données qui vont être nécessairement modifiées ? Il est évident qu'Hydro-Québec a en sa possession les évaluations de ses besoins actuels et l'évolution prévisible de ses besoins. Il nous apparaît essentiel que la Régie ait ses données en main pour rendre un avis au ministre»⁸.

A cet égard, plusieurs intervenants ont utilisé les données fournies par le Plan stratégique d'Hydro-Québec. L'évolution des besoins énergétiques fait partie des thèmes sur lesquels la Régie avait invité Hydro-Québec à présenter ses observations. Dans sa lettre du 30 juin 1999, en réponse aux questions des intervenants sur les besoins québécois et leur évolution prévisible, Hydro-Québec a de nouveau référé au Plan stratégique. La Régie, tout en considérant cet élément pertinent, n'a jamais cru qu'une mise à jour de ces données était indispensable à l'accomplissement de son mandat, de sorte que la Régie est bien fondée à asseoir son analyse sur les données inscrites au Plan stratégique actuel. La question de la Régie à Hydro-Québec sur cet aspect visait à s'assurer que la Régie était fondée à considérer ces données au moment où elle donne son avis.

En réalité, il aurait pu être intéressant de connaître certaines données plus récentes sur les prévisions envisagées même si non encore validées, tout comme il est toujours intéressant d'en apprendre plus et tout comme il est toujours difficile de résister à la tentation d'élargir continuellement la recherche.

⁸ Page 10 de la demande du CERQ-CSN-SPSI

La Régie doit avant tout déterminer la pertinence de déterminer une quote-part, analyser les relations causales entre sa détermination et la relance de l'industrie de la petite production hydraulique privée. Dans son avis, la Régie prendra en considération le fait que plusieurs paramètres soient en constante évolution, dont celui du contexte énergétique.

Il est donc possible pour la Régie de mettre en perspective l'existence ou non d'une quote-part, sa justification et ses effets en théorie sur les besoins énergétiques sans toutefois devoir chiffrer précisément ses derniers. D'ailleurs, la prévision de ceux-ci étant en constante évolution, un tel avis sera toujours sujet à une mise à jour à cet égard. En d'autres termes, l'avis de la Régie s'inscrit nécessairement selon un horizon temporel précis et limité. L'avis sera le reflet de l'état de la preuve recueillie au moment où la Régie exécute son mandat et devra subséquemment être interprété et considéré en conséquence.

Contrairement aux prétentions du CERQ-CSN-SPSI, la Régie n'estime donc pas être «*actuellement empêchée de donner un avis éclairé au ministre*».⁹

2. Le coût de production et le tarif de fourniture d'Hydro-Québec

Le CERQ-CSN-SPSI semble considérer que l'objectif principal et essentiel du mandat de la Régie exige nécessairement la connaissance exacte et confirmée par Hydro-Québec du coût actuel de production d'électricité de la société. Il soulève les questions suivantes :

*«[...] Mais quel est le prix du tarif de fourniture ? [...] Comment la Régie peut-elle donner un avis au gouvernement si elle ne sait pas si Hydro-Québec est capable ou pas de produire de l'électricité à 3¢ le kwh ? Si Hydro-Québec est incapable de produire à 3¢ le kwh, à quel coût Hydro-Québec est-elle capable de produire un kwh d'électricité ?»*¹⁰

Or, la Régie est d'avis que tel n'est pas le cas puisqu'elle a déjà émis un avis basé sur une estimation de ce coût¹¹. En outre, sa compétence relativement à l'étude du coût de production et du tarif de fourniture d'Hydro-Québec est suspendue tant que le gouvernement ne se sera pas prononcé en vertu de l'article 167 alinéa 2 de sa loi constitutive.

Le coût de production d'Hydro-Québec fait actuellement l'objet d'estimations et le chiffre avancé par la société elle-même, soit 2,81¢, est visé par un avis de la

⁹ Page 14 de la demande du CERQ-CSN-SPSI

¹⁰ Pages 10 et 11 de son argumentation.

¹¹ Avis A-02 sur la place de l'énergie éolienne dans le portefeuille énergétique du Québec.

Régie de l'énergie¹² au sujet duquel le gouvernement n'a pas encore donné suite. Il ne s'agit pas de refaire dans le présent dossier, l'étude de la cause R-3398 ayant donné lieu à cet avis. En outre, les composantes de ce coût sont considérées et traitées par Hydro-Québec, tel qu'exprimé dans ledit avis, comme des données confidentielles, de sorte que le témoignage de Monsieur André Caillé ne pourrait dans les circonstances, compléter davantage la preuve au dossier à cet égard.

Le présent avis ne doit pas non plus être l'occasion de faire une preuve relative au domaine d'application de l'article 72 de la LRE portant sur le plan de ressources des distributeurs en voulant forcer la production de documents ou de données sur l'évolution des besoins énergétiques ou sur l'équilibre de l'offre et la demande.

- L'équité du processus et les règles de justice naturelle

Il importe de souligner que la loi n'oblige pas la Régie à tenir une audience¹³ ni ne spécifie les personnes ayant droit à une audience dans le cadre d'un avis. Il est de jurisprudence reconnue que les règles de justice naturelle sont d'application variable selon un certain nombre de critères, dont celui de la nature de la décision et de la procédure appliquée:

«[...]] *Le contenu des principes de justice naturelle et d'équité applicables aux cas individuels variera selon les circonstances de chaque cas [...]*»¹⁴

Or, en l'espèce, la nature consultative des pouvoirs exercés par la Régie dans ce dossier et l'objet de son étude, soit la détermination d'une quote-part de production hydraulique privée devant être prévue au plan de ressources d'Hydro-Québec, ne permettent pas de conclure à une application stricte et rigide des règles de justice naturelle. Les recommandations de l'avis ne lieront aucun des intervenants et l'ultime pouvoir de décision relèvera toujours du gouvernement.

Nonobstant ce qui précède, la Régie a non seulement tenu une audience publique mais a également permis le contre interrogatoire de tous les intervenants¹⁵. Sur son invitation, Hydro-Québec, qui ne s'est pas constituée intervenante mais plutôt observateur, a répondu à ses questions et même après avoir considéré ces réponses comme satisfaisantes¹⁶, la Régie a autorisé les intervenants à poser des questions écrites à Hydro-Québec. Les réponses d'Hydro-Québec à la Régie puis celles adressées aux intervenants constituent des témoignages d'Hydro-Québec. Que l'intervenant CERQ-CSN-SPSI soit insatisfait de la preuve recueillie ne lui

¹² Avis A-01 sur les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'Hydro-Québec

¹³ Articles 25 et 42 LRE

¹⁴ Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui, [1980] 1 R.C.S. 602, 630.

¹⁵ Décision D-98-114

¹⁶ Décision du 11 juin 1999, notes sténographiques du 11 juin 1999, pages 8 à 16)

donne pas le droit d'exiger la contrainte pour qu'Hydro-Québec soit tenue de se présenter en audience et d'être interrogée en audience, oralement cette fois.

Il importe également de préciser que la Régie a autorisé les questions relatives à la seule réponse d'Hydro-Québec dont le sens et la portée pouvaient apparaître ambiguës :

«- *L'évolution des besoins prioritaires en énergie et en puissance pour Hydro-Québec*

[...] De plus, selon les scénarios actuellement envisagés, la petite production hydraulique correspondrait à moins de 1% des besoins québécois et l'évolution prévisible de ces besoins n'est pas, selon Hydro-Québec, un facteur déterminant pour la réalisation de ces projets»¹⁷

Par ses réponses 2.2. et 2.3., Hydro-Québec a précisé le sens de son observation en indiquant que les scénarios auxquels elle référerait visaient les scénarios de quote-part proposés par les intervenants et non les scénarios de prévisions des besoins énergétiques comme il était possible de l'interpréter. En conséquence, cette observation n'est pas de nature à affecter les intérêts et le point de vue défendus par le CERQ-CSN-SPSI et la Régie ne juge pas utile à son analyse un éclairage additionnel par la contrainte d'Hydro-Québec à venir témoigner et possiblement par l'attente de la révision du Plan stratégique vers novembre 1999.

En outre, il est étonnant de constater que cet intervenant n'a réalisé le caractère essentiel à sa preuve de certaines données relatives à l'évolution des besoins énergétiques qu'en fin de processus d'audience et seulement après que la Régie a invité Hydro-Québec à présenter certaines observations.

Ce qu'il importe de constater est que le CERQ-CSN-SPSI a eu la possibilité d'être entendu et a dit tout ce qu'il pouvait dire. Il a produit son mémoire, a pu contre-interroger tous les participants et contre-interroger par écrit Hydro-Québec qui a répondu à ces questions dans le cadre d'un processus écrit.

SUR L'APPLICABILITÉ DE L'AVIS DE LA RÉGIE.

L'intervenant CERQ-CSN-SPSI soumet que l'avis aura une valeur «*très peu considérable*»¹⁸ et qu'en raison de son manque de preuve, il sera inutile ou inapplicable en quelque sorte. Dans la mesure où la Régie se considère suffisamment éclairée pour émettre un avis adapté aux circonstances, la décision de donner suite à l'avis tout comme celle initiale, de donner le mandat, relèvent du

¹⁷ Observations d'Hydro-Québec du 9 juin 1999, page 5.

¹⁸ Page 14 de sa demande

pouvoir décisionnel et de la discrétion des autorités exécutives. Seul le ministre est le destinataire de son avis et lui seul mesurera l'opportunité de s'en satisfaire dans le cadre d'une recommandation de décision au gouvernement.

En conclusion, la Régie considère que le CERQ-CSN-SPSI ne lui demande pas seulement de faire une preuve supplémentaire mais l'oblige à une prolongation de son processus pouvant s'étaler sur plus de six mois. À cet égard, il faut noter que le mandat du ministre date du mois de juin 1998. Dans son devoir d'assurer l'efficacité du processus, la Régie est d'avis qu'accéder à la demande de l'intervenant entraîne nécessairement une remise de son délibéré pour aller chercher une preuve qui n'est pas encore faite.

La Régie préfère, dans les circonstances et pour assurer l'équilibre du processus ainsi que son efficacité, que son avis soit émis avec diligence, sans prolongation du processus de consultation, en fonction de la preuve recueillie et avec les réserves, considérations et commentaires qu'elle aura retenue des argumentations des participants dans la dernière phase du dossier.

Pour tous ces motifs, la Régie est convaincue qu'elle remplira à sa satisfaction son mandat selon les paramètres et avec les réserves déjà énoncées dans ses précédentes décisions. En conséquence, la Régie rejette la demande du RNCREQ ainsi que celle du CERQ-CSN-SPSI.

M. André Dumais
Régisseur

M. Anthony Frayne
Régisseur

M. François Tanguay
Régisseur

Liste des représentants :

- Action Réseau Consommateur (ARC) et Fédération des associations coopératives d'économie familiale du Québec (FACEF) sont représentées par M^e Martin Brunelle;
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ) est représentée par M^e Pierre Huard;
- Association québécoise de la production d'énergie renouvelable (AQPER) est représentée par M^e Louis Leclerc;
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE) et Association des industries forestières du Québec (AIFQ) sont représentées par M^e Guy Sarault;
- Association québécoise des énergies renouvelables (AQER) et le Centre pour la finance et la technologie durable (CFTD) sont représentés par M. Jean-Michel Parrouffe;
- Boralex inc. est représentée par M. Jacques Gauthier;
- Coalition Eau Secours! et le Réseau Québécois des groupes écologistes (RQGE) sont représentés par M^e Yves Corriveau;
- Conseil de bande de la communauté montagnaise Essipit est représenté par M. Bernard Cleary;
- Fédération québécoise pour le saumon atlantique (FQSA) est représentée par M. Denys Duchaine;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) et Union pour le développement durable (UDD) sont représentés par MM. Jean-François Lefebvre et Jean-Pierre Drapeau;
- Groupe STOP et la Coalition Verte sont représentés par M. Thomas Welt;
- Hydro Projet-Minganie-Sept-Rivières est représenté par M^e Daniel Marion;
- Hydro-Québec est représentée par M^e Nicole Lemieux;
- Indufina Industrielle et Financière Holding Genève S.A. est représentée par M. Guy Lacroix;
- Le Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ (SPSI) et Centre d'études réglementaires du Québec (CERQ) et Confédération des syndicats nationaux (CSN) sont représentés par M^e Claude Tardif;
- Option Consommateurs et Association des consommateurs du Québec (ACQ) sont représentés par M^e Eric Fraser;
- Parti Québécois, Comité national sur l'environnement et le développement durable (CNEDD) est représenté par M. Gilles Lavoie;
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE) est représenté par M^e Eve-Lyne Fecteau;
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) est représenté par M^e. Michel Bélanger;
- Société hydroélectrique la Régionale Angliers inc. et Société hydroélectrique la Régionale Port-Cartier inc. sont représentées par M^e Marc Laurin;
- Syndicat des employés et employées d'Hydro-Québec est représenté par M. Charles Paradis;
- Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec (SPIHQ) est représenté par M. Michel Lacharité;
- Ville de Dolbeau-Mistassini est représentée par M. Christian Painchaud;
- La Régie de l'énergie est représentée par M^e Anne Mailfait.