

PRÉSENTS :

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

**Association québécoise des consommateurs industriels
d'électricité (AQCIE)**

Association des industries forestières du Québec (AIFQ)

Demanderesses

Et

Hydro-Québec

Mise en cause

Et

**Regroupement national des conseils régionaux de
l'environnement du Québec (RNCREQ)**

**Fédération des Associations Coopératives d'Économie
Familiale (FACEF) et Action réseau consommateur
(ARC)**

Intéressés

Décision interlocutoire

*Relativement à une requête en irrecevabilité et en prématurité
concernant une demande pour faire modifier les tarifs d'Hydro-Québec
à compter du 1^{er} mai 1999*

INTRODUCTION

Le 22 décembre 1998, l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE) et l'Association des industries forestières du Québec (AIFQ) introduisent à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande *pour faire modifier les tarifs d'Hydro-Québec à compter du 1^{er} mai 1999*. Les principales conclusions recherchées peuvent se résumer comme suit :

- Ordonner à Hydro-Québec de soumettre à la Régie une proposition formelle de modification de ses tarifs à compter du 1^{er} mai 1999;
- Subsidiairement, advenant le défaut ou le refus d'Hydro-Québec de présenter une telle proposition, ordonne que les tarifs d'Hydro-Québec soient modifiés à compter du 1^{er} mai 1999, pour refléter les réductions suivantes :
 - a) réduction de 12,3 % des tarifs actuels pour les clients du tarif L;
 - b) réduction uniforme de 9,6 % pour les autres catégories tarifaires.

Le 6 janvier 1999, Hydro-Québec produit sa comparution au dossier.

Le 21 janvier 1999, Hydro-Québec transmet à la Régie ses commentaires sur l'opportunité de s'engager, dès à présent, dans une cause tarifaire comme l'exigent les demanderesses. Hydro-Québec enjoint alors la Régie à ne pas se saisir de la demande de l'AQCIE et de l'AIFQ aux motifs qu'elle est non seulement prématurée, mais aussi impossible à traiter adéquatement, étant donné le processus déjà mis en place par la Régie pour s'adresser aux questions réglementaires et tarifaires d'Hydro-Québec.

Le 2 février 1999, les demanderesses transmettent leur position face aux commentaires d'Hydro-Québec.

À la suite d'un avis de convocation, la Régie reçoit des demandes d'intervention de la part de deux intéressés, soit le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) et le groupe formé de la Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale (FACEF) et d'Action réseau consommateur (ARC). Au début de l'audience tenue le 15 avril 1999, la Régie permet à ces groupes de faire valoir des arguments additionnels à ceux déposés par

Hydro-Québec et par l'AQCIE/AIFQ et ce, à titre de personnes intéressées et non comme intervenants.¹

Lors de l'audience du 15 avril 1999, la Régie entend les représentations des parties sur la prématurité et l'irrecevabilité de la demande et non sur le fond du dossier. La présente décision ne dispose que des moyens préliminaires.

LES MOYENS PRÉLIMINAIRES

De l'ensemble des prétentions d'Hydro-Québec, la Régie identifie deux moyens préliminaires invoqués par Hydro-Québec. La demande, telle qu'introduite, ne serait pas une demande tarifaire, mais plutôt une demande en révision du gel tarifaire. À ce moyen d'irrecevabilité, Hydro-Québec joint une requête en prématurité. Cette dernière soutient que la Régie ne peut modifier ses tarifs tant que le gouvernement n'aura pas décrété les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture². De plus, la requête soutient que la Régie a déjà entrepris une démarche graduelle et logique en vue d'une fixation des tarifs d'électricité.

Les demanderesses soutiennent, d'une part, que la Régie a l'obligation légale de les entendre lors d'une audience publique et, d'autre part, que leur dossier doit être étudié afin que des tarifs justes et raisonnables puissent leur être facturés à compter du 1^{er} mai 1999.

La Régie étudie ces deux moyens préliminaires, en résumant tout d'abord les prétentions des parties pour, ensuite poursuivre son analyse en émettant son opinion.

¹ Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1999, volume 1, pages 7 à 9.

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

LES PRÉTENTIONS DES PARTIES

1. POSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Hydro-Québec argumente que ses tarifs sont valablement et régulièrement en vigueur et à ce titre, ils doivent être considérés justes et raisonnables aux fins tarifaires. De plus, les données et les calculs préliminaires des demanderesses, leur interprétation de données comptables et financières ainsi que les hypothèses sur lesquelles repose leur demande ne sont pas suffisantes pour mettre en doute le caractère raisonnable des tarifs d'électricité.

Hydro-Québec identifie deux questions préalables auxquelles la Régie doit répondre afin de statuer sur l'opportunité de s'engager dès à présent dans une cause tarifaire. Ces deux questions portent respectivement sur l'irrecevabilité et la prématurité de la demande.

A) Irrecevabilité de la demande

La demande de l'AQCIE/AIFQ du 22 décembre 1998 est-elle réellement une demande tarifaire au sens notamment des articles 25, 26 et 48 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*³?

Hydro-Québec soutient que la demande, telle que déposée, est irrecevable car celle-ci ne constitue pas une demande tarifaire au sens de l'article 48 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, mais plutôt une demande en « révision du gel tarifaire ».

B) Prématurité de la demande

Est-ce que la Régie doit procéder, dans l'état actuel des choses, à l'étude de cette demande?

³ L.R.Q., chapitre R-6.01.

En vertu de l'article 167 alinéa 2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, le gouvernement doit déterminer par décret les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture aux fins, notamment de l'article 52 et de l'article 1 de la loi, à savoir l'application même de la loi. Selon Hydro-Québec, l'interprétation de la loi dans son ensemble démontre que le législateur a prévu qu'il faille attendre le décret du gouvernement sur les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture avant de pouvoir donner plein effet à l'article 1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

En effet, tant que la décision du gouvernement ne sera pas rendue au moyen d'un décret, la Régie ne peut exercer son pouvoir de modification des tarifs de fourniture d'électricité. Cependant, Hydro-Québec précise que, sous réserve du décret à intervenir, la Régie peut pleinement exercer sa compétence prévue à l'article 48⁴ et donc modifier les tarifs avant la fin du gel tarifaire prévu au Règlement 663⁵.

Selon Hydro-Québec, cette position demeure d'ailleurs conforme aux décisions antérieures⁶ de la Régie, reconnaissant la nécessité d'attendre la position du gouvernement avant d'exercer pleinement sa compétence en matière tarifaire.

Hydro-Québec mentionne que la Régie a d'abord choisi de déterminer les principes réglementaires généraux reliés au transport, pour ensuite fixer les tarifs de transport de l'électricité et ce, avant de procéder à l'établissement des tarifs d'électricité. Cette approche « logique, séquentielle et ordonnée »⁷ permettra éventuellement à Hydro-Québec de déposer une proposition de modification de ses tarifs et de la traiter adéquatement.

Selon Hydro-Québec, l'approche de la Régie ne constitue pas un refus d'exercer sa compétence, mais elle vise plutôt à adopter une approche logique et graduelle envers la réglementation d'Hydro-Québec. À cet égard, Hydro-Québec soutient qu'elle a une expectative raisonnable que le processus engagé se poursuive, tel que prévu⁸.

⁴ Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1999, volume 1, pages 41 à 43.

⁵ Règlement numéro 663 d'Hydro-Québec établissant les tarifs d'électricité et les conditions de leur application (1998) 130 G.O. II, 2261.

⁶ D-98-88, D-99-20, D-99-34 et D-99-40.

⁷ Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1999, volume 1, page 30.

⁸ Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1999, volume 1, page 43.

2. POSITION DE L'AQCIE ET DE L'AIFQ

Selon les demanderesse, la Régie doit, à la suite du dépôt d'une demande tarifaire, convoquer une audience publique pour procéder à son étude. Les articles 25, 26 et 48 de sa loi constitutive sont sans équivoque : ils ne donnent ouverture à aucun motif pouvant justifier le refus ou le défaut d'exercer cette compétence. La Régie se doit de convoquer une audience publique lorsqu'elle est saisie d'une demande tarifaire.⁹

En ce qui a trait à l'argument de l'attente par la Régie du décret, l'AQCIE/AIFQ note que l'article 167 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* ne prévoit aucun délai pour que le gouvernement prenne sa décision, alors que l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la tarification d'Hydro-Québec est effective depuis le 2 mai 1998. Empêcher la Régie d'exercer sa compétence, tant que le gouvernement n'a pas encore pris sa décision, équivaut à exempter Hydro-Québec de toute forme de réglementation de ses tarifs. L'AQCIE/AIFQ soumet que le législateur savait qu'à partir du 2 mai 1998, la Régie pourrait modifier les règlements ou décrets passés relativement aux tarifs d'Hydro-Québec. Il faut présumer que le législateur connaissait et acceptait les conséquences juridiques des décrets prononçant l'entrée en vigueur de ces dispositions sur la *Loi sur la Régie de l'énergie*.¹⁰

Selon les demanderesse, bien que la Régie ait dit en *obiter dictum* dans certaines décisions qu'elle devait attendre les orientations du gouvernement, cela ne peut avoir pour effet de changer le texte clair et impératif de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. En effet, tant et aussi longtemps que cette dernière ne sera pas amendée, la réglementation de l'ensemble des tarifs d'Hydro-Québec, y compris la production, continue de relever de la compétence exclusive de la Régie.¹¹

En ce qui concerne l'argument voulant que la Régie traite prioritairement les dossiers relatifs aux tarifs de transport, l'AQCIE/AIFQ soumet qu'il ne peut éluder la compétence conférée à la Régie à l'égard de l'ensemble des tarifs d'Hydro-Québec, puisque les tarifs d'électricité demeureront intégrés selon un mode de réglementation basé sur les coûts.¹²

⁹ Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1999, volume 1, pages 68 et 73 à 75.

¹⁰ Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1999, volume 1, page 77.

¹¹ Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1999, volume 1 page 84.

¹² Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1999, volume 1, pages 80 et 81.

De plus, l'AQCIE/AIFQ soumet à la Régie que de retenir l'approche « logique, séquentielle et ordonnée » pourrait vouloir signifier que la première cause tarifaire d'Hydro-Québec ne se ferait que dans quelques années. Les chiffres déposés au soutien de la demande démontrent *prima facie* que les tarifs sont trop élevés et qu'en conséquence, une inaction de la part de la Régie pendant la période du gel tarifaire serait non seulement illégale, mais causerait un préjudice sérieux et irréparable à l'ensemble des usagers d'Hydro-Québec.

Finalement, l'AQCIE/AIFQ prétend que le calendrier réglementaire de la Régie ne peut constituer un prétexte pour ne pas régler du tout. Les premières causes tarifaires pourraient être établies selon une méthodologie semblable à celle suivie par Hydro-Québec lors de ses propositions tarifaires antérieures.

3. POSITION DU RNCREQ

En remarque additionnelle lors de l'audience, le RNCREQ souligne l'existence d'une preuve *prima facie* que les tarifs dépassent ce qui est strictement prévu à l'article 51 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. En conséquence, les usagers paient un tarif injuste, déraisonnable et illégal. Un pareil tarif procure à Hydro-Québec un enrichissement sans cause et peut aussi constituer une taxe non autorisée par l'Assemblée nationale.¹³

D'autre part, la Régie ne doit aucune déférence à un gouvernement ou à un ministère. Le fait qu'il existe une possibilité qu'un amendement législatif ait lieu ne doit pas être considéré. La loi est claire, elle donne une compétence exclusive à la Régie et cette dernière n'a pas à se soumettre aux vœux du ministère du Conseil exécutif.¹⁴

¹³ Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1999, volume 1, page 113.

¹⁴ Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1999, volume 1, page 115.

Quant à l'argument fondé sur l'attente du décret du gouvernement prévu à l'article 167 alinéa 2, le RNCREQ argumente que le décret visera, comme mentionné dans l'avis A-98-01, seulement les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité pour l'achat d'électricité par Hydro-Québec auprès d'autres producteurs (équivalent d'un achat-revente). Dans ce contexte, il est difficile de voir comment une question aussi étroite pourrait paralyser toute activité tarifaire en matière d'électricité. Le RNCREQ soutient qu'une éventuelle modification du pouvoir exclusif de la Régie en matière de réglementation, ne se retrouvera pas dans le décret du gouvernement, mais bien dans une modification législative.¹⁵

4. POSITION DE LA FACEF/ARC

La FACEF/ARC soumet à la Régie que la protection des consommateurs, prévue à l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, implique nécessairement un droit à un tarif juste et raisonnable. Les éléments déposés au soutien de la demande laissent croire qu'Hydro-Québec n'offre pas un produit à un tarif juste et raisonnable et qu'en conséquence, la Régie doit procéder à une audience publique.¹⁶

L'OPINION DE LA RÉGIE

La Régie constate que des différents sujets soumis, aucun ne remet en cause sa compétence en matière de fixation et de modification des tarifs d'Hydro-Québec.

LE MOYEN D'IRRECEVABILITÉ

Hydro-Québec affirme que la Régie est saisie plutôt d'une révision du gel tarifaire et non d'une demande tarifaire en vertu des articles 48 et suivants de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

¹⁵ Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1999, volume 1 pages 116 à 118.

¹⁶ Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1999, volume 1, page 127.

Or, la demande comporte les caractéristiques générales d'une cause tarifaire introduite en vertu du chapitre IV de *Loi sur la Régie de l'énergie*. En effet, la demande est introduite par des intéressés et elle conclut de manière principale selon la dernière phrase de l'article 48 à savoir « demander à Hydro-Québec de soumettre une proposition de modification ».

La Régie considère qu'il s'agit d'une demande de modifications des tarifs prévue au chapitre IV de sa loi, même s'il y a peu de précédents réglementaires¹⁷ pour des demandes initiées par des personnes intéressées, autres que le distributeur, et visant l'ensemble d'une tarification de l'importance de celle d'Hydro-Québec.

Par ailleurs, le seul pouvoir de révision que la Régie peut exercer est conféré à l'article 37 de sa loi. Ce pouvoir prévoit expressément la révision ou la révocation de toute décision que la Régie a elle-même rendue pour les trois motifs prévus à cet article. Comme la Régie n'a pas encore fixé les tarifs d'Hydro-Québec, elle ne peut logiquement réviser un tarif indépendamment du fait qu'il soit l'objet d'un gel tarifaire.

La Régie rejette donc le moyen d'irrecevabilité soulevé par Hydro-Québec, parce qu'elle est saisie d'une demande introduite conformément à l'article 48 du chapitre IV de sa loi constitutive et non d'une révision d'un gel tarifaire ni d'un tarif.

LE MOYEN DE LA PRÉMATURITÉ

La principale conclusion recherchée par les demanderessees vise à modifier les tarifs d'Hydro-Québec facturés à tous ses usagers à compter du 1er mai 1999. Ainsi, il se dégage de cette conclusion que l'examen des tarifs de fourniture d'électricité nécessite l'analyse des composantes de production, de transport et de distribution.

Or, l'Avis sur les tarifs de fourniture d'électricité que la Régie a soumis au gouvernement le 11 août 1998¹⁸ traite directement des modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité à l'ensemble des usagers.

¹⁷ Transcription des notes sténographiques de l'audience du 15 avril 1998, volume 1, page 62.

¹⁸ Avis A-98-01 rendu le 11 août 1998.

De l'analyse de la preuve dans l'Avis opposant radicalement un mode de réglementation basé sur les prix à un mode basé sur les coûts, la Régie a recommandé la réglementation de la production sur la base des coûts.

Dans ce contexte, la Régie estime que la principale conclusion recherchée par les demanderesses, soit la modification des tarifs à l'usager, requiert de connaître les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs comportant la composante production.

En effet, entreprendre immédiatement l'étude de la demande, telle que formulée, suppose que la Régie applique ses recommandations incluses à son Avis, sans égard au respect du deuxième alinéa de l'article 167 de sa loi constitutive.

Dès la réception des orientations du gouvernement du Québec en matière de production d'électricité, la Régie sera en mesure d'entreprendre l'ensemble de l'examen de la fixation des tarifs de fourniture d'électricité.

Dans l'intervalle, la Régie poursuit le travail entrepris en vue de l'exercice complet de la tarification. En effet, la Régie a déjà débuté le processus de fixation des tarifs d'électricité par les deux dossiers sur les principes réglementaires du transport (R-3405-98) et le tarif proprement dit du transport (R-3401-98). La conclusion de ces deux dossiers permettra d'établir des éléments essentiels à la fixation des tarifs d'électricité relativement au transport.

Aussi, dans un souci d'efficacité et de pragmatisme, la Régie ne peut s'engager immédiatement dans l'étude du présent dossier. Elle préfère conserver, pour le moment, l'approche séquentielle déjà entreprise, d'autant plus que les principes réglementaires de transport seront prochainement en délibéré.

La Régie considère d'ailleurs qu'une première fixation des tarifs d'électricité constitue une tâche importante et complexe et qu'elle se doit d'assurer une certaine cohérence dans le processus réglementaire et ce, afin de concilier l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable d'Hydro-Québec.

Pour accélérer ses travaux en vue de la fixation des tarifs d'électricité, la Régie pourrait entreprendre prochainement l'étude de la distribution.

Pour l'ensemble de ses considérations, la Régie estime qu'elle doit suspendre l'étude de la présente demande jusqu'à ce que l'élément production ou transport évolue. En effet, la Régie estime que les demanderesse doivent avoir l'opportunité de présenter à nouveau leur demande originale ou amendée dès que l'un des deux groupes d'événements suivants sera réalisé :

1. lors de la fixation des modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité;
2. lors du prononcé des deux décisions dans les dossiers R-3401-98 et R-3405-98.

Le report de la présente affaire sera alors réévalué avec les intéressés pour permettre à la Régie d'atteindre l'objectif d'une fixation de tarifs d'électricité.

L'article 25 du Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie prévoit la demande de paiement de frais lors de la présentation de l'argumentation finale. Comme l'affaire R-3418-98 n'est pas encore parvenue à cette étape, la Régie réserve les recours.

VU que la Régie est saisie d'une demande en vertu du chapitre IV de sa loi constitutive et non d'une demande de révision;

VU que l'Avis A-98-01 de la Régie au gouvernement sur les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité sera suivi d'une position de ce dernier en vue de l'exercice de cette compétence au sens de la *Loi sur la Régie de l'énergie*;

VU que la Régie établira des éléments de la composante transport dans les dossiers R-3401-98 et R-3405-98;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹⁹;

¹⁹ L.R.Q., chapitre R-6.01.

CONSIDÉRANT le Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie²⁰;

La Régie de l'énergie :

REJETTE le moyen d'irrecevabilité;

SUSPEND l'étude du présent dossier jusqu'à la réalisation du premier de l'un des deux groupes d'événements suivants :

1. lors de la fixation des modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité;
2. lors du prononcé des deux décisions dans les dossiers R-3401-98 et R-3405-98;

RÉSERVE les recours quant aux frais.

M^e Lise Lambert
Vice-présidente

Pierre Dupont
Régisseur

Anthony Frayne
Régisseur

²⁰ (1998) 130, G.O. II, 1245.

Liste des représentants :

L'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE) et l'Association des industries forestières du Québec (AIFQ) sont représentées par M^e Guy Sarault.

La Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale (FACEF) et Action réseau consommateur (ARC) sont représentées par M^e Martin Brunelle.

Hydro-Québec est représentée par M^e F. Jean Morel.

Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) est représenté par M^e Pierre Tourigny.

La Régie de l'énergie est représentée par M^e André Turmel et M^e Jean-François Ouimette.