

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

No: R-3897-2014

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Établissement d'un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur et le transporteur d'électricité;

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS

Intervenante

**ARGUMENTATION CONCERNANT L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 48.1 DE LA
LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE (LA « LOI »)**

1. Dans la décision procédurale D-2015-103 du 30 juin 2015, la Régie de l'énergie (la « **Régie** ») demande aux intervenants de se prononcer sur l'interprétation à donner à l'article 48.1 de la Loi. De façon plus précise, la Régie souhaite connaître la position des intervenants sur la nature limitative ou non de l'énumération des objectifs établis dans cet article.
2. L'enjeu revêt une importance particulière lors de l'établissement d'un mécanisme incitatif puisque la fixation d'objectifs est une première étape cruciale d'un processus menant à l'établissement de ce mécanisme, tel que mentionné à plusieurs reprises dans le rapport des experts retenus par la Régie déposé au présent dossier en janvier 2015¹. Rappelons également que dans ce même rapport, les experts retenus par la Régie, la firme Elenchus, ont écrit ce qui suit (page 23) :

« Even when objectives are set by legislation, the regulator often develops a more detailed list of objectives ».

3. Option consommateurs (« **OC** ») est d'avis que la liste des objectifs contenue à l'article 48.1 ne peut être considérée comme limitative lorsqu'on place l'article 48.1 dans son contexte législatif.

¹ A-0003.

4. L'importance de placer l'article 48.1 dans son contexte avait été soulignée par OC dans son argumentation du 13 septembre 2013³ concernant l'article 48.1 dans la cause R-3842-2013 :

« III. L'article 48.1 et le chapitre sur la tarification

17. Il est important d'abord de souligner que l'article 48.1 vient s'ajouter aux autres dispositions du chapitre IV de la LRÉ. L'article 48.1 doit donc être interprété en conjonction avec les autres articles de ce chapitre.

18. Les articles du chapitre IV stipulant comment les tarifs de distribution et de transport d'électricité, ainsi que les tarifs des entreprises de gaz, doivent être fixés ou modifiés par la Régie sont l'article 49 pour HQT et les entreprises de gaz et l'article 52.1 pour HQD. Les autres articles du chapitre IV viennent préciser ces deux articles en définissant, par exemple, l'origine de la fixation ou de la modification des tarifs (article 48), en imposant certaines limites aux tarifs (articles 51-52) ou encore en définissant certaines composantes qui permettent le calcul de la fixation des tarifs (articles 50, 52.2, 52.3). C'est à l'intérieur de ce cadre que la Régie a instauré une réglementation en coût de service pour HQD et HQT et une réglementation incitative pour les entreprises de gaz.

19. Il est à noter que l'article 48.1 ne fait pas référence à la fixation ou à la modification des tarifs comme le font les articles 49 et 52.1. De plus, l'article 48.1 ne vient pas modifier les composantes de ces deux articles.

20. Ainsi, même si l'article 48.1 indique qu'un mécanisme de réglementation incitative doit être établi, il n'est pas précisé si ce mécanisme doit venir modifier ou non la manière dont les tarifs sont actuellement fixés. Il n'est pas non plus indiqué si ce mécanisme doit s'appliquer pour l'établissement des revenus requis ou encore des coûts de fournitures. »

5. En résumé, il est important de souligner que l'article 48.1 vient s'ajouter aux autres dispositions du chapitre IV de la Loi. L'article 48.1 doit nécessairement être interprété en conjonction avec les autres articles de ce chapitre, tel que l'ont plaidé le Transporteur et le Distributeur⁴.
6. Les pouvoirs et obligations de la Régie en matière de tarification sont stipulés aux articles 48 à 59 de la Loi. Les pouvoirs et les obligations principaux de la Régie quant à la fixation des tarifs sont établis aux articles 48, 49 et 52.1.

³ R-3842-2013, C-OC-0008, par. 17 à 20 inclusivement.

⁴ R-3842-2013, B-0029, p.15 et s.

7. Les tarifs peuvent être fixés à travers plusieurs mécanismes, notamment par le biais du coût de service (la méthode utilisée jusqu'à présent pour le Distributeur) ou par le biais d'un mécanisme incitatif (tel que maintenant exigé par le Législateur à l'article 48.1). Cependant, les auteurs du rapport Elenchus ont souligné que la ligne de démarcation entre ces deux méthodes de tarification n'est pas clairement établie et ils ont témoigné qu'il fallait plutôt la percevoir comme un spectre⁵.
8. Le mécanisme utilisé ne change en rien les pouvoirs et obligations de la Régie en matière de tarification, notamment ceux établis dans les articles 48, 49 et 52.1. En conséquence et à titre d'exemple, le libellé de l'article 48.1 ne change en rien le fait que le Distributeur doit joindre à une demande de fixation ou de modification d'un tarif un document faisant état des impacts d'une hausse tarifaire sur les personnes à faibles revenus, tel que stipulé à l'article 48 par.2 de la Loi.
9. De façon plus significative, lorsqu'elle fixe les tarifs du Transporteur et du Distributeur⁶ (peu importe si c'est par coût de service ou par le biais de mécanisme incitatif), la Régie doit respecter les sous paragraphes 6 à 10 de l'article 49 :

« 6° tenir compte des coûts de service, des risques différents inhérents à chaque catégorie de consommateurs et, pour un tarif de gaz naturel, de la concurrence entre les formes d'énergie et de l'équité entre les classes de tarifs;

7° s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables;

8° tenir compte des prévisions de vente;

9° tenir compte de la qualité de la prestation du service;

10° tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret; ».
10. OC soumet que le respect de chacun de ces sous-paragraphes pourrait mener à la fixation d'objectifs autres que ceux établis à l'article 48.1.
11. À titre d'exemple, l'article 49 (10) stipule que la Régie doit tenir compte des décrets gouvernementaux. Récemment, le décret 841-2014 du 24 septembre 2014 ordonnait à la Régie de tenir compte de trois préoccupations lors de la fixation des tarifs 2015-2016, dont la priorité accordée à l'efficacité énergétique. OC soumet qu'il serait peu cohérent pour la Régie d'exclure la possibilité de fixer un objectif concernant l'efficacité énergétique que devrait rencontrer le mécanisme incitatif, alors que l'article 49 (10) et le décret susmentionné l'obligeaient à en tenir compte. Empêcher la Régie de fixer un objectif précis concernant l'efficacité énergétique viderait l'article 49 (10) de son sens.

⁵ N.S. 27 mai 2015, p.128, par. 16 à 23

⁶ Voir art. 52.1, par.1 de la Loi

12. En outre, OC souligne la large discrétion conférer à la Régie dans le dernier alinéa de l'article 49 qui stipule que la Régie: « *peut également utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée.* ». Le dernier alinéa de l'article 49 s'applique à la fixation ou la modification du tarif de transport d'électricité ainsi que lors de l'établissement des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité d'après l'article 52.3 de la Loi.
13. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le dernier alinéa de l'article 49 est évoqué par la Régie lors de son évaluation de la conformité à la Loi de l'entente établissant un mécanisme incitatif pour Gaz Métro. La Régie indique par exemple dans une décision portant sur le renouvellement du mécanisme incitatif que⁷ :

« Les dispositions relatives à la fixation des tarifs se retrouvent à l'article 49 de la Loi. À cet égard, la Régie doit, entre autres, établir des tarifs basés sur les coûts et favoriser la mise en place de mesures ou de mécanismes incitatifs afin d'améliorer la performance des distributeurs et la satisfaction des besoins des consommateurs. La Loi prévoit également, à l'article 49, que la Régie peut utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée ».

14. Par ailleurs, les objectifs guidant les participants lors du processus d'entente négocié dans le cadre du renouvellement du mécanisme sont établis par ces derniers et non selon des directives précisément établies dans la Loi⁸.
15. Cet alinéa de l'article 49 confère donc à la Régie une large discrétion quant à la sélection des outils réglementaires lors de la fixation des tarifs du Transporteur et l'établissement des revenus requis du Distributeur. En conséquence, OC soumet que le dernier alinéa de l'article 49 offre aussi la possibilité pour la Régie de fixer des objectifs additionnels.
16. En conclusion, OC soumet que l'article 48.1 ne restreint aucunement le pouvoir de la Régie d'établir des objectifs additionnels que devrait atteindre un éventuel mécanisme incitatif lorsque l'on tient compte des autres dispositions du chapitre IV de la Loi.

Montréal, le 8 septembre 2015

(s) Belleau Lapointe, s.e.n.c.r.l.

BELLEAU LAPOINTE, S.E.N.C.R.L.

Procureurs d'Option consommateurs

⁷ R-3599-2006, D-2007-47 (motifs), p. 12.

⁸ R-3599-2006, D-2007-47 (annexe).