

Le 7 septembre 2015

PAR SDÉ ET COURRIER

Me Véronique Dubois
Secrétaire
RÉGIE DE L'ÉNERGIE
C.P. 001, Tour de la Bourse
800, Place Victoria, Bur. 255
Montréal (Québec) H4Z 1A2

Me Catherine Fortier-Pesant
Avocate
83 rue Hazelwood
Hudson (Québec) J0P 1H0
Téléphone: 450-202-1304
Cellulaire: 514-910-3246
Télécopieur: 450-458-5270
Courriel: cfortierpesant@hotmail.com

OBJET : Établissement d'un mécanisme de règlementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur et le transporteur d'électricité
Interprétation de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'Énergie*
Dossier : R-3897-2014

Chère consoeur,

Dans sa décision D-2015-103 rendue le 30 juin dernier dans le dossier mentionné en rubrique, la Régie annonçait qu'un examen de l'interprétation de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'Énergie*¹ (ci-après la «Loi») se ferait par voie de consultation. La Régie demandait aux participants de se prononcer par écrit sur l'interprétation à donner audit article avant le 8 septembre 2015 à 12h.

Préalablement à cette décision, dans une correspondance transmise à la Régie en date du 12 juin dernier et subséquemment au cours de la rencontre préparatoire du 15 juin, le Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) soumettait déjà que les objectifs prévus à l'article 48.1 de la Loi ne devaient pas être les seuls objectifs retenus pour l'établissement des mécanismes de règlementation incitative (MRI) pour les distributeur et transporteur ou qu'à tout le moins, les objectifs énumérés à l'article 48.1 méritaient d'être étudiés et définis afin que tous les participants au présent dossier puissent comprendre ce qu'ils impliquent exactement.

Le RNCREQ souhaite donc saluer la décision de la Régie de permettre aux participants de se prononcer sur leur interprétation de l'article 48.1 de la Loi. Le RNCREQ entend confirmer et appuyer par la présente son interprétation dudit article.

¹ RLRQ, c. R-6.01

1. Le libellé de l'article 48.1 de la Loi

Il apparaît utile de reprendre ici le libellé de l'article 48.1:

«48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants:

1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;

2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;

3° l'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs.»

Le caractère impératif de l'établissement de MRI pour le Distributeur et le Transporteur et du changement du cadre réglementaire actuel n'étant plus à débattre², c'est à la portée de cet article quant aux objectifs qui y sont énumérés qu'il faut s'attarder ici.

Auparavant toutefois, le RNCREQ juge opportun de réitérer son opinion à l'effet que des MRI distincts devraient être établis pour le Distributeur et le Transporteur compte tenu des particularités et modes de fonctionnement différents de ces entités. Bien que l'article 48.1 utilise le singulier pour mentionner le MRI, le RNCREQ soumet que le libellé ne doit pas être interprété comme empêchant qu'un MRI soit développé pour chacun des deux divisions. Ainsi, selon le RNCREQ, il appartient à la Régie de statuer sur cette question.

2. Loi d'interprétation³

Tel que dit ci-haut, le RNCREQ est d'avis, notamment en se référant à l'article 41 de la *Loi d'interprétation*, que l'énoncé des objectifs contenu à l'article 48.1 ne devrait pas être interprété comme étant limitatif.

«41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.» (nos soulignés)

² D-2014-033, Dossier R-3842-2013, par. 101 et 119 et ss.

³ RLRQ, c. I-16

Ainsi, en interprétant l'article 48.1 de façon large et libérale tel que le prescrit la Loi d'interprétation, le RNCREQ conclut que la Régie doit impérativement établir un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur et le transporteur d'électricité, que ce mécanisme doit impérativement poursuivre les trois objectifs énumérés à l'article 48.1, mais qu'il pourrait aussi très bien poursuivre d'autres objectifs déterminés par la Régie. Effectivement, ce que l'article prescrit ce sont les obligations pour la Régie d'établir un MRI et que ce MRI atteigne au minimum les trois objectifs listés; si le législateur avait voulu que ces objectifs soient les seuls considérés pour l'établissement d'un MRI, il l'aurait spécifié.

3. Rapport Elenchus

Le rapport de la firme Elenchus Research Associates et le témoignage de ses auteurs en audience le 27 mai dernier ont mis en lumière l'importance d'établir des objectifs précis qui serviront de base à l'établissement de MRI ainsi que l'importance d'arrimer ensuite les MRI avec ces objectifs préalablement déterminés.⁴ Il est aussi ressorti clairement du travail de cette firme que les régulateurs avaient généralement le pouvoir de fixer des objectifs autres que ceux retrouvés dans la législation lorsqu'ils avaient à mettre en place un mécanisme de réglementation incitative et qu'il était d'ailleurs fréquent pour eux de le faire.

À la page 23 de la version anglaise du Rapport Elenchus⁵, on peut lire :

«Although PBR is typically adopted to provide an incentive for utilities to become more efficient, each jurisdiction typically has additional objectives or drivers that are unique to its circumstances. Hence, each PBR regime is best understood in the context not only of the general principles but also in terms of its own guiding objectives. Even when objectives are set by legislation, the regulator often develops a more detailed list of objectives.» (nos soulignés)

À la page 28 de la version française du Rapport Elenchus⁶, on peut lire :

«Même si on adopte habituellement un régime de réglementation incitative pour inciter les services publics à se montrer plus efficaces, chaque juridiction a des objectifs additionnels qui lui sont propres. Par conséquent, il est plus facile de comprendre un régime incitatif en tenant compte non seulement des principes généraux qui le gouvernent, mais aussi des objectifs qui guident ce régime. Alors, même si les objectifs sont fixés par la loi, l'organisme de réglementation établit souvent une liste plus détaillée d'objectifs.» (nos soulignés)

⁴ Notes sténographiques, R-3897-2014, Pièce A-0013, page 25 lignes 19 à 25 et page 26 lignes 1 à 9.

⁵ Rapport Elenchus, R-3897-2014, Pièce A-0003, page 23 lignes 8 à 13.

⁶ Rapport Elenchus, R-3897-2014, Pièce A-0005, page 28 lignes 3 à 9.

4. Amélioration continue de la performance et de la qualité du service

Selon le RNCREQ, le premier des objectifs de l'article 48.1, soit celui concernant « *l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service* », mérite une attention particulière.

Tout en étant conscient du contexte dans lequel l'article 48.1 a été ajouté à la Loi, lors de l'adoption de la *Loi concernant principalement la mise en oeuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*⁷, le RNCREQ est d'avis que l'expression « *l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service* » doit être interprétée de façon large et ne peut se limiter à des aspects économiques.

L'article 5 de la Loi se lit comme 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 une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.» (nos soulignés)

L'article 5 de la Loi s'applique ainsi à l'ensemble des fonctions de la Régie, y compris celle d'établir un (ou des) MRI. Dans sa décision D-2010-061, la Régie indiquait d'ailleurs : « *C'est en vertu de la Loi que le développement durable est la toile de fond des décisions de la Régie.*»⁸

L'article 41.1 de la Loi d'interprétation stipule :

«41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.» (nos soulignés)

Elenchus dans son témoignage indiquait d'ailleurs que le MRI devait prendre en compte les exigences législatives applicables autres que celles contenues à l'article 48.1.⁹

«Clearly the three subsections of 48.1 are at the heart of the objectives. As part of the process, the regulator always has to interpret in that specificity to legislation and also look at its broader mandate to say 'This, the PBR regime is part of the regulatory regime. It is how you're setting rates for, you'll be setting rates for Hydro-Québec.' That means it has to encompass all of the legislative requirements which may go beyond this particular piece of legislation.» (nos soulignés)

Il faut donc lire l'article 48.1 de la Loi en ayant à l'esprit le libellé de son article 5. Ainsi, il est clair pour le RNCREQ que le présent dossier devrait être abordé avec cette «perspective de développement durable», notamment compte tenu que l'établissement de MRI changera le cadre réglementaire en vigueur depuis des années.

⁷ L.Q. 2013 c.16

⁸ D-2010-061, Dossier R-3721-2010, p.18 par. 67

⁹ Notes sténographiques, R-3897-2014, Pièce A-0013, page 137 lignes 14 à 23.

L'amélioration de performance et de la qualité du service du Distributeur et du Transporteur ne saurait se faire à notre époque sans tenir compte d'aspects environnementaux, sociaux et de développement durable. L'intérêt public ne saurait non plus exclure ces mêmes notions.

5. Conclusion

Pour le RNCREQ, il ne fait aucun doute que les objectifs contenus à l'article 48.1 de la Loi, bien qu'ils soient impératifs et cumulatifs, ne sont pas exclusifs. Le RNCREQ soumet respectueusement que la Régie possède donc le pouvoir de fixer des objectifs autres que ceux énumérés à l'article 48.1 dans l'établissement de MRI. Le RNCREQ entend faire, dans le cadre des travaux de la Phase 1 du présent dossier, des recommandations quant aux objectifs supplémentaires à être retenus.

Si toutefois, la Régie en venait plutôt à conclure que les objectifs énumérés à l'article 48.1 de la *Loi* sont exclusifs, le RNCREQ soumet respectueusement qu'elle devrait néanmoins, dans le cadre du présent dossier, se prononcer sur l'interprétation précise à donner au premier objectif, soit celui de «*l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service*». Il appartient en effet selon nous à la Régie d'interpréter sa loi constitutive dans un tel contexte, ainsi l'interprétation de ces termes devrait inévitablement faire partie des sujets à traiter dans cette phase 1 du présent dossier.

En espérant le tout à votre entière satisfaction, veuillez agréer, chère consoeur, l'expression de nos sentiments distingués,



Me Catherine Fortier-Pesant

c.c. Philippe Bourke, RNCREQ
Philip Raphals, Centre Hélios