

Me Hélène Sicard L. LL

Avocate
Barrister and Solicitor

1255 carré Phillips, bureau 808
Montréal (Québec) H3B 3G1
Tél : 514 281-1720
Fax : 514 281-0678
helenesicard@videotron.ca

Montréal, le 30 mars 2015

Régie de l'Énergie
800 Place Victoria
2^e étage, bureau 255
Montréal (Québec)
H4Z 1A2

À l'attention de Me Véronique Dubois

Objet: Dossier R-3897-2014, Établissement d'un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur et le transporteur d'électricité
Réplique d'Union des consommateurs (UC) aux commentaires d'Hydro-Québec sur les demandes d'intervention

Chère consœur,

Tel que prévu au calendrier procédural de la décision D-2015-016, UC soumet par la présente sa réplique aux commentaires des divisions réglementées d'Hydro-Québec (« HQTD ») sur les demandes d'intervention au dossier.

1. Statut d'intervenant

Dans un premier temps UC note qu'HQTD, bien qu'elle ne s'oppose pas à la participation d'UC aux premières étapes du présent dossier, propose à la Régie de ne pas lui reconnaître, pour le moment, le statut d'intervenant, modifiant ainsi le mode procédural établi par la Régie au présent dossier.

UC soumet respectueusement que la formule procédurale proposée par HQTD est non seulement inhabituelle, mais ne respecte pas la procédure établie par la Régie dans sa décision D-2015-016. En effet dans cette décision la Régie exprime clairement son intention de reconnaître les intervenants au dossier avant la tenue de l'audience du 27 mai et, si nécessaire, le 28 mai 2015, puisqu'elle précise que :

Dans le cadre de cette audience, la Régie demandera à Elenchus de présenter les faits saillants de son Rapport aux participants au dossier. À la suite de cette présentation, les participants pourront questionner Elenchus afin de clarifier, s'il y a lieu, le contenu de son Rapport.¹

¹ D-2015-016, paragraphe 11 ;

Or l'utilisation du mot «*participants*», énoncé à deux reprises par la Régie dans ce seul paragraphe et ailleurs dans la décision, réfère clairement à l'article 1 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*² qui précise :

1. Aux fins du présent règlement, à moins que le contexte ne s'y oppose, les termes suivants désignent :

«*intervenant*» toute personne intéressée autorisée par la Régie à participer à l'étude d'une demande en vue de faire valoir son point de vue ;

«*participant*» le demandeur et l'intervenant ;

Un participant est clairement un intervenant reconnu par la Régie, et un intervenant est une personne intéressée qui a été autorisée par la Régie à participer à une demande afin de faire valoir son point de vue. Le vocabulaire utilisé par la Régie dans sa décision D-2015-016 et l'établissement du mode procédural qu'elle entend suivre est conforme au *Règlement sur la procédure*, est sans équivoque et est confirmé lorsqu'elle précise :

*Toute personne désirant participer à l'audience au présent dossier doit être reconnue comme intervenant.*³

La Régie précise ensuite l'échéance devant être respectée pour le dépôt des demandes d'intervention consciente des limites de la preuve au dossier.

UC anticipe d'ailleurs qu'avec l'avancement du dossier la Régie demandera aux intervenants et à HQTd de préciser les sujets dont ils entendent traiter plus à fond et les conclusions recherchées.

UC soumet de plus que, dans plusieurs autres dossiers la Régie a reconnu les intervenants, puis par la suite, leur a demandé de préciser leurs sujets d'intervention, les conclusions recherchées et de déposer un budget de participation. Suite à ces dépôts, la Régie s'est prononcée tant sur les budgets que sur les sujets retenus.

La compréhension d'UC est que le balisage plus étoffé et précis des sujets d'interventions, et des budgets soumis, s'effectuera donc à un stade ultérieur du dossier, notamment suite à la rencontre préparatoire du 15 juin 2015.

UC soumet respectueusement que la demande de HQTd de ne pas reconnaître les intervenants à ce stade du dossier ne devrait pas être reçue par la Régie, ce commentaire d'HQTd porte en soi beaucoup plus sur la décision procédurale elle-même que sur les demandes d'intervention. Or la décision procédurale est conforme aux règles de procédure en vigueur.

Quand à l'argument d'HQTd à l'effet que : *Si la Régie accueillait, sans admission, toutes les demandes d'interventions telles que libellées, les coûts seront supportés par la clientèle sans qu'il soit possible de valablement baliser en amont, le cadre de ces interventions en raison de l'état très préliminaire du dossier*⁴, UC soumet que cet argument n'a aucun fondement valable.

² Chapitre R-6.01, r.4.1.

³ D-2015-016, paragraphe 15 ;

⁴ lettre d'Hydro-Québec en date du 25 mars 2015 pages 2 et 3 ;

En effet, il est certain que la Régie examinera et évaluera, au moment qu'elle jugera opportun, selon le mode procédural choisi pour ce dossier, les budgets de participation ou autres informations qu'elle jugera pertinentes de recueillir ultérieurement des participants.

UC n'a également aucun doute sur le fait que la Régie se prononcera sur les demandes de remboursement de frais et la pertinence des interventions.

UC soumet que sa participation à titre d'*intervenant* et celle des participants usuels aux dossiers de la Régie ne peut qu'aider la Régie à déterminer et mettre en place le meilleur mécanisme de règlementation incitative.

UC demande à la Régie de rejeter la proposition de HQTd de ne pas reconnaître immédiatement le statut d'intervenante à UC.

UC réitère sa demande à la Régie de reconnaître son statut d'intervenante aux fins du présent dossier.

2. Allocation du budget forfaitaire

Au paragraphe 11 de sa décision procédurale D-2015-016, la Régie annonce une et possiblement deux journées d'audience portant sur le rapport Elenchus. La Régie précise ensuite :

[12] À cette fin, la Régie établit un budget forfaitaire pour les intervenants reconnus d'un maximum de 7 000\$.

[13] Par la suite, la Régie tiendra une rencontre préparatoire (...)

Selon UC, les paragraphes 11, 12 et 13 de la décision informent sans équivoque le lecteur, par l'usage des mots «*À cette fin*» que le budget de 7 000\$ s'applique à la préparation et à la participation à titre d'intervenante à l'audience portant spécifiquement sur le rapport Elenchus mentionnée au paragraphe 11 et non à la rencontre préparatoire mentionné par la suite au paragraphe 13.

Or, HQTd demande sur ce sujet également que la Régie modifie sa décision. HQTd demande que la rencontre préparatoire et sa préparation soient également incluses dans l'allocation de budget forfaitaire maximum de 7 000\$. Il appert clairement de la décision D-2015-016 que telle n'était pas l'intention de la Régie.

UC demande à la Régie de rejeter cette demande de HQTd et de maintenir sa décision allouant un montant forfaitaire maximal de 7 000\$ pour la préparation et l'audience portant sur le rapport Elenchus.

3. Regroupements forcés et services d'experts

HQTd demande à la Régie d'imposer des regroupements, et mentionne au soutien de sa demande, les décisions D-2010-124 (dossier R-3738-2010) et D-2010-122 (dossier R-3740).

Dans un premier temps UC souligne que le dossier R-3738 est à ce jour le seul dossier où la Régie a imposé des regroupements. Or ces regroupements ont été inefficaces en ce qui concerne la réduction des frais, dû entre autres aux nombreuses consultations qui ont dues être tenues, et a, selon UC, limité l'information et l'éclairage que la Régie aurait pu autrement obtenir sur les sujets traités dans ce dossier. L'impact des limites imposées dans ce dossier relativement au nombre d'experts aura également limité l'éclairage fourni à la Régie. Quant au dossier R-3740, la Régie n'a pas imposé de regroupement dans ce dossier mais plutôt recommandé une concertation entre les intervenants.⁵

UC soumet que des demandes visant à imposer des regroupements ont été faites à diverses reprises par Hydro-Québec depuis le dossier R-3738, et n'ont pas été retenues par la Régie. Dernièrement, dans le cadre du dossier R-3905-2014, HQTd représentait cette demande⁶ et à ce sujet la Régie a statué :

[31] La Régie ne juge pas opportun d'imposer un regroupement d'intervenants, considérant notamment les expériences passées qui n'ont pas été concluantes en termes d'efficacité et de réduction des coûts réglementaires. Toutefois, elle s'attend à ce que les interventions soient bien ciblées et que les intervenants qui comptent traiter d'un sujet sous le même angle coordonnent leurs efforts, afin d'éviter les chevauchements.⁷

UC réitère, tel que le reconnaît HQTd dans sa lettre, qu'elle est *actuellement en pourparlers avec d'autres intervenants afin de partager les services d'un expert, et éviter tout dédoublement de preuve avec les autres intervenants.*

De plus, UC constitue déjà en soit un regroupement de neuf ACEF, et ses analystes internes les consultent régulièrement afin d'arrimer leurs interventions sur la réalité terrain constatée par les ACEF-membre. Présentement, cette façon de faire est unique à UC et serait difficilement maintenue en cas de regroupement forcé avec des tierces parties. Ceci étant dit, UC vise toujours la coopération et la concertation avec les intervenants qui y sont disposés.

UC insiste sur le fait que lorsqu'il est possible de collaborer étroitement avec d'autres intervenants, elle n'a jamais hésité à la faire. Par exemple dans le dossier R-3669-Phase 2, qui portait sur les révisions des conditions de services de Transporteur, UC a travaillé en étroite collaboration avec le RNCREQ en partageant les services d'un expert et en se divisant les sujets d'intervention. Plus récemment, dans le cadre du dossier R-3867-Phase 1, dossier d'allocation des coûts de Gaz Métro, UC a choisi de partager les services d'un expert avec le ROEE.

UC souligne donc que bien qu'une alliance ou un regroupement des intervenants représentant les clients résidentiels pourrait intuitivement paraître naturelle, tel n'est pas nécessairement le cas, surtout dans un dossier de la nature complexe du présent dossier.

En ce qui concerne le recours à plusieurs experts dont HQTd conteste la nécessité alors qu'aucune proposition définitive n'a été déposée, UC souligne qu'HQTd n'est pas la seule partie à pouvoir faire une proposition et que le recours à des experts en relation avec la mise en place d'un premier mécanisme de réglementation incitative est pertinente tant pour proposer des

⁵ D-2010-122 paragraphe 101 ;

⁶ Dossier R-3905-2014, pièce B-0060, page 3 ;

⁷ R-3905-2014, D-2014-160 au paragraphe 31;

solutions que pour examiner les propositions qui seront soumises. La Régie ultimement et lorsque le dossier aura été complété, décidera de leur utilité.

4. Interprétation de l'article 48.1

HQTD déclare dans sa lettre de commentaires sur les demandes d'intervention que :

Le présent dossier a pour objet ultime de mettre en place un mécanisme de réglementation incitative conforme à l'article 48.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (ci-après la « Loi »). Cet article ne comporte aucune référence ou objectif qui soit relié au développement durable ou à l'environnement.⁸

«L'examen par la Régie des demandes d'interventions de ces intéressés doit se faire en considérant que ce dossier est de nature tarifaire et économique»⁹ (nos soulignés)

Il appert que HQTD soumet d'ores et déjà une interprétation limitative de l'article 48.1, à savoir que le mécanisme à mettre en place serait de nature purement économique. Cette interprétation ressemble étrangement à celle soumise par HQTD dans le cadre du dossier R-3842 qui fut rejetée par la Régie dans sa décision D-2014-033. UC soumet que cette interprétation méritera d'être débattue à la lumière de l'article 48.1 et de l'article 5 de la *Loi*.

En effet selon UC, l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative devra prendre en compte la performance de HQD et HQT en fonction de divers paramètres sociaux et environnementaux, dans un contexte de développement durable et non seulement en fonction de paramètres économiques. L'amélioration de la performance à laquelle il est fait référence à l'alinéa 1° de l'article 48.1 ne peut et ne doit pas s'interpréter comme étant uniquement une performance économique en vase clos comme tente de le faire HQTD.

UC soumet que le futur mécanisme devra prendre en considération divers décrets et politiques gouvernementales, dont la protection des ménages à faible revenu (décret 841-2014).

UC souligne de plus, que le récent déversement aux Iles-de-la-Madeleine¹⁰, met en évidence le fait que des décisions économiques, dans ce cas relatives à la fréquence de la maintenance et à la prévention des déversements, ont parfois un impact environnemental important que le mécanisme devra prendre en compte. Il en est de même pour les coûts à la fois économiques et environnementaux du diesel dans les réseaux autonomes qui devraient également être pris en compte. À cet effet UC soumet que la participation de groupes environnementaux, avec qui UC pourrait collaborer, sera pertinente et utile à la Régie pour les fins du présent dossier.

UC demande à la Régie de rejeter l'interprétation restrictive soumise par HQTD de l'article 48.1 et de ne pas limiter à priori la portée et le sens à donner à cet article, mais plutôt de poursuivre la réflexion amorcée dans la décision D-2014-033 :

⁸ Lettre du 25 mars 2015, page 4 ;

⁹ Lettre du 25 mars 2015, page 4 ;

¹⁰ **Déversement aux Îles : le ministère de l'Environnement enquêtera**, Radio-Canada, 20 décembre 2014, [En ligne] : <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2014/12/20/004-diesel-deversement-hydro-quebec-cap-aux-meules-oleoduc.shtml>

« [118] D'ailleurs, si le législateur avait voulu que l'article 48.1 de la Loi n'impose la Régie que l'adoption d'un simple mécanisme de traitement des écarts, il l'aurait exprimé clairement. Selon la Régie, le choix du législateur d'employer les termes mécanisme de réglementation incitative, traduits en anglais par performance based regulation, n'est pas le fruit du hasard. Le législateur a soigneusement utilisé des termes qui ont une signification précise pour un organisme de régulation économique. Dans un tel cas, la Régie est d'avis que c'est le sens spécialisé du terme qui devrait être retenu :

1017. Évidemment, si la loi emploie un terme de l'art qui n'a d'autre sens que le sens technique, c'est ce sens qui prévaudra, car c'est alors au fond le sens technique et spécialisé qui constitue le sens ordinaire [...] 16.

[119] De plus, la Régie ne peut ignorer que l'article 48.1 de la Loi lui impose d'établir un MRI. Le mot *établir* est défini ainsi dans le dictionnaire *Le Petit Robert 2013*:

« Établir » : Il (Abstrait) 1. (milieu Xlle) Mettre en vigueur, en application.

[120] Le principe de l'effet utile d'un texte de loi est un argument interprétatif courant qui est résumé ainsi par Pierre-André Côté :

1047. En lisant un texte de loi, on doit en outre présumer que chaque terme, chaque phrase, chaque alinéa, chaque paragraphe ont été rédigés délibérément en vue de produire quelque effet. Le législateur est économe de ses paroles : il ne « parle pas pour ne rien dire » 17.

[121] À la lumière de ce principe d'interprétation, la Régie est d'avis qu'il faut présumer, qu'en introduisant un nouvel article dans la Loi, que le législateur était d'avis que le cadre réglementaire actuel était insatisfaisant et qu'il voulait amener la Régie à mettre en place un nouveau mode de réglementation conforme aux types de réglementation incitative. En ce sens, l'argument des Demandeurs voulant que les exigences de l'article 48.1 de la Loi soient respectées par le régime de réglementation actuel ne saurait être retenu.»

(nos soulignés)

UC invite donc la Régie à rejeter l'interprétation restrictive de l'article 48.1 soumise par HQTd.

5. Conclusions

Le présent dossier est un dossier de grande importance puisqu'à terme il modifiera le cadre de la réglementation actuelle relativement à l'établissement des tarifs qui ne se fera plus sur la base du coût de service. UC déplore le ton et l'attitude contre-productive adoptée par HQTd dans sa lettre tant face à la décision de la Régie que face aux intervenants et sujets soulevés dans les demandes d'intervention.

En effet la collaboration de tous et chacun sera essentielle afin de mener à bien ce dossier. Il est également fort possible que des rencontres de travail s'avèrent pertinentes et la collaboration pleine, entière de HQTd y sera requise.

UC demande donc à la Régie de la reconnaître à titre d'intervenante, de ne pas modifier l'enveloppe maximale budgétaire allouée, de ne pas limiter le nombre d'intervenants et d'experts en imposant des regroupements, mais de plutôt inviter les participants à se concerter et à collaborer.

Me Hélène Sicard

Espérant le tout conforme, veuillez agréer chère consœur, mes salutations distinguées.



Me Hélène Sicard

c.c. Me Éric Fraser (HQD)
Me Yves Fréchette (HQT)
Marc-Olivier Moisan-Plante (UC)
France Latreille (UC)