

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2015-111

R-3928-2015

15 juillet 2015

PRÉSENTS :

Louise Rozon

Françoise Gagnon

Laurent Pilotto

Régisseurs

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision finale

Audience sur les coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel

Intervenants :

Association québécoise des indépendants du pétrole (AQUIP);

Costco Wholesale Canada Ltd. (Costco).

Observateur :

Suncor Énergie inc. (Suncor).

1. INTRODUCTION

[1] Par la présente décision, la Régie de l'énergie (la Régie) fixe le montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel (Montant au titre des coûts d'exploitation), selon l'article 59 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi) qui fait référence à l'article 67 de la *Loi sur les produits pétroliers*² (la LPP).

[2] L'article 59 de la Loi se lit comme suit :

« 59. Pour l'application de l'article 67 de la Loi sur les produits pétroliers (chapitre P-30.01) :

1° la Régie fixe à tous les trois ans un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel; elle peut fixer des montants différents selon des régions qu'elle détermine;

2° la Régie apprécie l'opportunité de retirer ou d'inclure ledit montant dans les coûts que doit supporter un détaillant; la Régie précise la période et la zone où sa décision s'applique;

3° la Régie peut déterminer des zones.

Aux fins du paragraphe 1°, les coûts d'exploitation sont les coûts nécessaires et raisonnables pour faire le commerce au détail d'essence ou de carburant diesel de façon efficace.

Dans l'exercice de ses pouvoirs, la Régie doit assurer la protection des intérêts des consommateurs ».

¹ RLRQ, c. R-6.01.

² RLRQ, c. P-30.01.

[3] L'article 67 de la LPP se lit comme suit :

« 67. Lorsque, dans une zone, une entreprise vend au détail de l'essence ou du carburant diesel à un prix inférieur à ce qu'il en coûte à un détaillant de cette zone pour acquérir et revendre ces produits, cette entreprise est présumée exercer ses droits de manière excessive et déraisonnable, contrairement aux exigences de la bonne foi, et commettre une faute envers ce détaillant.

Le tribunal peut condamner l'auteur d'une telle faute à des dommages-intérêts punitifs.

Pour l'application du premier alinéa :

1° les coûts que doit supporter le détaillant sont la somme :

- a) du prix minimal à la rampe de chargement indiqué dans le périodique désigné par le ministre dans un avis publié à la Gazette officielle du Québec;*
- b) du coût minimal de transport du produit, lequel s'entend de ce qu'il en coûte à un détaillant pour acheminer le produit depuis la raffinerie jusqu'à l'essencerie par le moyen de transport le plus économique;*
- c) des taxes fédérales et provinciales;*
- d) du montant que la Régie a fixé au titre des coûts d'exploitation en vertu de l'article 59 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01), sauf décision contraire de la Régie;*

2° la zone est le territoire d'une municipalité locale ou, le cas échéant, celui d'une zone de vente déterminée par la Régie de l'énergie »:

[4] En vertu de ces articles, la Régie a l'obligation de fixer à tous les trois ans un Montant au titre des coûts d'exploitation. Elle a également le pouvoir de juger de l'opportunité d'inclure ce montant dans les coûts que doit supporter un détaillant pour l'ensemble du territoire du Québec ou pour des zones de vente spécifiques. Si elle le juge approprié, elle peut aussi fixer des montants au titre des coûts d'exploitation différents selon des zones qu'elle détermine.

[5] Tel que mentionné à l’alinéa 2 de l’article 59 de la Loi, les coûts d’exploitation représentent les coûts nécessaires et raisonnables pour faire le commerce au détail d’essence et de carburant diesel de façon efficace.

[6] Dans le cadre de sa juridiction sur les produits pétroliers, la Régie rappelle qu’elle ne fixe pas de prix plancher pour la vente au détail d’essence ou de carburant diesel au Québec. Cette juridiction s’exerce dans le contexte de l’application de l’article 67 de la LPP qui permet d’établir une présomption de pratique abusive lorsqu’un détaillant vend de l’essence ou du carburant diesel à un prix inférieur à ses coûts d’acquisition et de revente. En d’autres mots, en pareil cas, ce détaillant est alors présumé exercer ses droits de manière excessive et déraisonnable, contrairement aux exigences de la bonne foi. Il s’expose ainsi à une condamnation à des dommages-intérêts punitifs, dans le cadre d’un litige qui serait porté devant la Cour supérieure. La présomption de pratique abusive prévue à l’article 67 de la LPP peut toutefois être renversée par le détaillant présumé fautif.

[7] En vertu de l’article 67 de la LPP, les coûts d’acquisition correspondent à la somme du prix minimal à la rampe de chargement³, du coût minimal de transport et des taxes fédérales et provinciales. Lorsque la Régie décrète l’inclusion du montant fixé au titre des coûts d’exploitation, il faut ajouter ce montant à ces coûts d’acquisition pour la période et la zone où la décision s’applique. Actuellement, aucune zone au Québec ne fait l’objet d’une inclusion du Montant au titre des coûts d’exploitation. En conséquence, dans le contexte actuel, seuls les coûts d’acquisition (somme du prix minimal à la rampe de chargement, du coût minimal de transport et des taxes) sont pris en considération pour l’application de la présomption de pratique abusive prévue à l’article 67 de la LPP.

[8] Le 1^{er} juin 2015, par sa décision D-2015-084 rendue dans le présent dossier, la Régie amorçait le processus d’audience publique visant à déterminer, pour la septième fois, un Montant au titre des coûts d’exploitation.

³ Ce prix est tiré du *Bloomberg Oil Buyers’ Guide*, périodique de référence désigné par le ministre des Ressources naturelles dans un avis publié à la Gazette officielle. Arrêté du ministre d’État des Ressources naturelles en date du 26 novembre 1997, A.M., 1997 (1997) 129 G.O. II, 7553 Gazette officielle du Québec, 10 décembre 1997.

[9] Dans cette décision, la Régie déterminait l'échéancier pour le dépôt des demandes d'intervention et convoquait les personnes intéressées à une rencontre préparatoire. Cette rencontre a eu lieu le 11 juin 2015 et avait pour but de permettre aux personnes intéressées d'exposer leurs points de vue à l'égard des sujets suivants :

- a. le processus de traitement à retenir;
- b. l'évolution des conditions de marché depuis trois ans;
- c. l'identification des questions à débattre.

[10] Les 8 et 9 juin 2015, la Régie recevait les demandes d'intervention de deux personnes intéressées, soit l'AQUIP et Costco. Suncor informait la Régie qu'elle entendait déposer des commentaires écrits relativement aux questions examinées par la Régie en l'instance, selon l'échéancier à venir.

[11] Seuls les représentants de l'AQUIP et de Costco ont participé à la rencontre préparatoire.

[12] Après avoir entendu les points de vue de chacune des personnes intéressées lors de la rencontre préparatoire, la Régie a rendu sa décision D-2015-094, dans laquelle elle accordait le statut d'intervenant à l'AQUIP et Costco, décidait de traiter le dossier par voie de consultation et fixait un échéancier pour le dépôt de la preuve des intervenants et des commentaires des personnes intéressées, incluant une réplique.

[13] Le 23 juin 2015, Suncor informait la Régie qu'elle ne soumettrait pas de commentaires.

[14] Le 30 juin 2015, la Régie recevait les mémoires de l'AQUIP et de Costco. Ces intervenants déposaient une réplique le 7 juillet 2015.

[15] Dans le cadre du présent dossier, la Régie décide, en tenant compte des mémoires déposés par les intervenants ainsi que des informations contenues dans le rapport intitulé *Portrait du marché québécois de la vente au détail d'essence et de carburant diesel – Recensement des essenceries en opération au Québec au 31 décembre 2013*⁴, s'il est opportun de reconduire, pour une période de trois ans, le montant de 3,5 cents par litre au titre des coûts d'exploitation. Dans le cas contraire, un débat de fond devra avoir lieu et un nouvel échancier sera alors fixé.

[16] Tel que précisé dans sa décision D-2015-094, la Régie ne traite pas, dans le présent dossier, de l'opportunité d'inclure, dans le prix minimum estimé, le Montant au titre des coûts d'exploitation pour l'ensemble du Québec ou un territoire donné.

2. POSITION DES INTERVENANTS

AQUIP

[17] L'AQUIP recommande que soit reconduit le montant de 3,5 cents au titre des coûts d'exploitation. L'intervenante soutient que depuis la décision D-2013-087⁵, il n'y a pas eu de changement significatif dans le marché de la vente au détail de produits pétroliers, tant au plan de l'évolution des conditions de marché que de celle des coûts que doit supporter un détaillant.

[18] Subsidiairement, si la Régie décide de réévaluer le montant fixé dans la décision D-2013-087, l'AQUIP suggère que ce montant soit indexé pour tenir compte de l'inflation observée depuis cette dernière décision.

[19] L'intervenante rappelle que la présence d'une masse critique de détaillants indépendants est essentielle afin de maintenir les terminaux d'importations indépendants

⁴ Rapport publié par la Régie en mars 2015.

⁵ Dossier R-3787-2012.

qui garantissent un marché sain et concurrentiel. Elle considère que la Régie doit donc continuer d'observer de près le phénomène de la concentration du marché pétrolier québécois et son impact sur la concurrence.

COSTCO

[20] Costco soumet qu'il est invraisemblable qu'un nouveau débat de fond sur les coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant efficace puisse donner un résultat différent de celui obtenu dans la décision D-2013-087.

[21] L'intervenante est d'avis que le contexte législatif et réglementaire actuel, tel qu'interprété et appliqué par la Régie, ne lui permet pas de fixer un Montant au titre des coûts d'exploitation de manière à refléter la réalité du marché des détaillants d'essence au Québec.

[22] Selon Costco, l'exclusion de toute considération des rabais existants sur le coût d'achat d'essence dont bénéficient les détaillants du Québec et l'adoption d'une limite au volume de référence de ventes annuelles par l'essencerie « modèle » ne tenant pas compte de la véritable capacité des équipements inclus dans la définition de cette essencerie « modèle », n'est pas conforme à la réalité des marchés.

[23] De plus, selon l'intervenante, l'efficacité des essenceries a très peu évolué au Québec, en partie parce que le Montant élevé fixé au titre des coûts d'exploitation dans la décision D-2015-087 a continué de décourager les investissements nécessaires pour améliorer l'efficacité des essenceries. Ainsi, de l'avis de Costco, fixer le Montant au titre des coûts d'exploitation à 3,5 cents par litre retarde l'évolution du marché vers une efficacité accrue.

[24] Costco estime donc inutile de tenir un débat de fond en vue de fixer un Montant au titre des coûts d'exploitation.

3. OPINION DE LA RÉGIE

[25] En 1998, la Régie a tenu un premier débat de fond en vue de fixer un Montant au titre des coûts d'exploitation. Elle fixait alors ce montant à 3,0 cents par litre. Ce montant a été reconduit par la Régie jusqu'en 2012, au motif qu'aucun changement de situation ne justifiait sa réévaluation.

[26] En 2012, la Régie tenait un second débat de fond en vue de fixer un Montant au titre des coûts d'exploitation. Elle fixait alors ce montant à 3,5 cents par litre.

[27] La preuve déposée par les intervenants et les données tirées du *Portrait du marché québécois de la vente au détail d'essence et de carburant diesel – Recensement des essenceries en opération au Québec au 31 décembre 2013*⁶, conduisent la Régie à conclure qu'il n'y a pas eu de changements significatifs dans les conditions de marché de la vente au détail d'essence et de carburant diesel ni dans les coûts d'exploitation d'une essencerie depuis 2012.

[28] Par conséquent, la Régie juge qu'il n'est pas opportun de réévaluer le Montant au titre des coûts d'exploitation. **Ainsi, elle fixe à 3,5 cents, par litre, le montant au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel.**

[29] Tel que mentionné précédemment, pour le moment, ce montant ne fait l'objet d'aucune inclusion et seuls les coûts d'acquisition sont pris en considération pour l'application de la présomption de pratique abusive prévue à l'article 67 de la LPP. Par conséquent, la présente décision ne vient pas modifier les conditions de marché de la vente au détail des produits pétroliers.

⁶ Ce rapport a été publié par la Régie le 31 mars 2015.

[30] **Pour l'ensemble de ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

FIXE, à compter de la date de la présente décision, à 3,5 cents par litre, le montant au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel.

Louise Rozon
Régisseur

Françoise Gagnon
Régisseur

Laurent Pilotto
Régisseur

Représentants :

Association québécoise des indépendants du pétrole (AQUIP) représentée par M^e Pierre-Olivier Charlebois;

Costco Wholesale Canada Ltd. (Costco) représentée par M^e Christopher L. Richter;

Suncor Énergie inc. (Suncor) représentée par M^{es} Éric Dunberry et Diane Leblanc.