

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2018-146

R-4043-2018

19 octobre 2018

PRÉSENTS :

Louise Rozon

Marc Turgeon

Nicolas Roy

Régisseurs

Transition énergétique Québec

Demanderesse

et

**Mises en cause et intervenants dont les noms apparaissent
ci-après**

**Décision sur la compétence de la Régie à l'égard de
l'apport financier requis par TEQ et sa répartition par
forme d'énergie, ainsi que sur les contestations aux
réponses de TEQ aux demandes de renseignements dans
le cadre de l'aspect 1**

et

**Décision procédurale sur le cadre d'examen relatif à
l'aspect 2**

*Demande relative au Plan directeur en transition,
innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023*

Mises en cause :

Énergir, s.e.c.;

Gazifère Inc.;

Hydro-Québec.

Intervenants :

Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO);

Association des consommateurs industriels de gaz, Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (ACIG-AQCIE-CIFQ);

Association Hôtellerie Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ);

Association québécoise du propane et Association canadienne du propane (AQP-ACP);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);

Option consommateurs (OC);

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ);

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

Regroupement pour la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques (RTIEÉ);

Union des consommateurs (UC);

Union des producteurs agricoles (UPA).

1. INTRODUCTION

[1] Le 12 juin 2018, Transition énergétique Québec (TEQ) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu de l'article 85.41 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), une demande relative au Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023 (le Plan directeur) (la Demande). TEQ amende sa demande le 29 août 2018².

[2] TEQ soumet le Plan directeur, conformément à l'article 13 de la *Loi sur Transition énergétique Québec*³ (LTEQ), et demande à la Régie :

- d'approuver les programmes et mesures sous la responsabilité des distributeurs d'énergie, ainsi que l'apport financier nécessaire pour leur mise en œuvre;
- de donner son avis sur la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement en matière énergétique pour la période 2018-2023.

[3] Vu l'importance d'atteindre les cibles énergétiques à l'horizon du Plan directeur et de la Politique énergétique 2030⁴, TEQ demande à la Régie de procéder avec célérité au traitement de la Demande et de déterminer de façon prioritaire la quote-part annuelle qui lui est payable par les distributeurs d'énergie pour la mise en œuvre de son Plan directeur.

[4] Le 19 juin 2018, dans sa décision D-2018-074⁵, la Régie retient un traitement par voie de consultation pour rendre l'avis sur la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement (aspect 1) et juge que l'approbation des programmes et mesures sous la responsabilité des distributeurs, ainsi que l'apport financier nécessaire pour leur mise en œuvre (aspect 2), requièrent un traitement par voie d'audience publique. La Régie fixe un calendrier pour les premières étapes du traitement de la Demande.

¹ [RLRQ, c. R-6.01](#).

² Pièce [B-0050](#).

³ [RLRQ, c. T-11.02](#).

⁴ Pièce [B-0007](#).

⁵ Décision [D-2018-074](#).

[5] TEQ dépose, les 22 juin et 5 juillet 2018 respectivement, le Tableau récapitulatif des Programmes des distributeurs⁶ et la ventilation annuelle des réductions de la consommation énergétique prévues à l'annexe VI du Plan directeur⁷.

[6] Le 27 juin 2018, la Régie tient une audience sur la demande prioritaire déposée par TEQ ainsi que sur le mécanisme applicable au paiement des frais des participants. Lors de cette audience, la Régie demande à TEQ un complément de preuve en lien avec les programmes et mesures sous la responsabilité des distributeurs d'énergie⁸. Ces informations sont déposées le 7 septembre 2018⁹.

[7] Le 28 juin 2018, la Régie cesse l'examen de la preuve relative au PGEÉ 2018-2019 d'Énergir dans le dossier R-4018-2017 Phase 2, considérant l'examen concomitant des mêmes programmes et mesures dans le cadre du présent dossier¹⁰.

[8] Le 25 juillet 2018, dans sa décision D-2018-095¹¹, la Régie détermine de façon provisoire la quote-part payable à TEQ, accorde le statut d'intervenant à toutes les personnes intéressées ayant soumis une demande d'intervention et fixe le cadre d'examen de l'aspect 1 du dossier. Elle annonce également qu'elle fixera le calendrier d'examen de l'aspect 2 du dossier après le dépôt de la preuve additionnelle relative aux programmes et mesures dont les distributeurs sont responsables. Le 3 août 2018, la Régie modifie le calendrier d'examen de l'aspect 1¹².

[9] Le 17 août 2018, dans sa décision D-2018-111¹³, la Régie prend acte des budgets de participation relatifs à l'aspect 1 du dossier soumis par les intervenants et encadre plus précisément l'examen de cet aspect.

[10] Le 7 septembre 2018, TEQ répond aux demandes de renseignements de la Régie et des intervenants, quant à l'aspect 1¹⁴.

⁶ Pièce [B-0015](#).

⁷ Pièce [B-0018](#).

⁸ Pièce [A-0007](#), p. 2.

⁹ Pièces [B-0066](#), [B-0067](#), [B-0068](#) et [B-0069](#).

¹⁰ Dossier R-4018-2017 Phase 2, pièce [A-0028](#).

¹¹ Décision [D-2018-095](#).

¹² Pièce [A-0015](#).

¹³ Décision [D-2018-111](#).

¹⁴ Pièces [B-0052](#), [B-0053](#), [B-0054](#), [B-0055](#), [B-0056](#), [B-0057](#), [B-0058](#), [B-0059](#), [B-0060](#), [B-0061](#), [B-0062](#), [B-0063](#) et [B-0064](#).

[11] Les 11 et 12 septembre 2018, les intervenants concernés par l'aspect 1, à l'exception de Mobilité électrique Canada qui a mis fin à sa participation¹⁵, contestent certaines des réponses de TEQ à leurs demandes de renseignements¹⁶. Le 12 septembre, la Régie annonce la tenue d'une audience les 20, 21 et 26 septembre 2018 portant principalement sur ces contestations¹⁷.

[12] Dans une lettre du 13 septembre 2018, TEQ propose que la compétence de la Régie, eu égard à l'apport financier annuel requis par TEQ et à sa répartition par forme d'énergie, soit débattue lors de cette audience¹⁸. Dans une lettre datée du 14 septembre 2018, la Régie retient ce sujet et annonce que le calendrier de l'aspect 1 est suspendu¹⁹.

[13] TEQ soumet une première réplique écrite aux contestations à ses réponses aux demandes de renseignements sur l'aspect 1 et annonce que certains compléments de réponses seront déposés avant le début de l'audience²⁰. Ces derniers sont déposés le 19 septembre 2018²¹.

[14] Le 17 septembre 2018, par sa décision D-2018-129, la Régie limite, dans le cadre du dossier R-4057-2018, l'examen des interventions en efficacité énergétique d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'énergie (HQD), aux modifications significatives entre le budget reconnu des interventions en efficacité énergétique en 2018 et celui demandé pour l'année témoin 2019²².

[15] L'audience relative aux contestations des demandes de renseignements a lieu les 20, 21 et 26 septembre 2018 et la Régie invite les participants à commenter le calendrier d'examen des aspects 1 et 2 du présent dossier ainsi qu'à y proposer des modifications.

[16] Lors de cette audience, Énergir ajoute que, dans la mesure où la Régie arrive à la conclusion que TEQ doit répondre aux demandes de renseignements relatives à la

¹⁵ Pièce [C-MÉC-0005](#).

¹⁶ Pièces [C-ACEFO-0010](#), [C-ACIG-AQCIE-CIFQ-0011](#), [C-AHQ-ARQ-0010](#), [C-AQP-ACP-0012](#), [C-GRAME-0009](#), [C-HQD-0005](#), [C-OC-0009](#), [C-RNCREQ-0009](#), [C-ROEÉ-0011](#) et [C-RTIÉÉ-0013](#).

¹⁷ Pièce [A-0027](#).

¹⁸ Pièce [B-0072](#).

¹⁹ Pièce [A-0028](#).

²⁰ Pièce [B-0073](#).

²¹ Pièce [B-0077](#).

²² Dossier R-4057-2018, décision [D-2018-129](#), p. 7 et 8.

quote-part, elle demande à la Régie d'ordonner à TEQ de répondre à ses questions 1.1 à 1.4.

[17] Pour leur part, le GRAME et le RNCREQ proposent de soumettre leurs commentaires quant au calendrier des aspects 1 et 2 par écrit²³. Enfin, TEQ s'engage à répliquer aux argumentations des intervenants par écrit.

[18] TEQ dépose sa réplique le 24 septembre 2018. La même journée, la Régie précise l'ordre du jour pour l'audience du 26 septembre 2018, en lien avec la procédure d'examen du dossier²⁴.

[19] Lors de cette journée d'audience, la Régie rend sa décision sur certaines contestations aux réponses de TEQ aux demandes de renseignements des intervenants. La Régie réserve sa décision sur les contestations liées, notamment, à l'apport financier annuel requis par TEQ et à sa répartition par forme d'énergie et demande à l'AQP-ACP de reformuler l'une de ses demandes²⁵.

[20] Le 28 septembre 2018, l'AQP-ACP reformule la question 2.1 de sa demande de renseignements²⁶.

[21] Par sa lettre du 1^{er} octobre 2018, la Régie maintient les dates des 18 et 19 octobre 2018 pour la tenue d'une audience, mais précise que son objectif est d'entendre les participants quant à la compétence de la Régie en ce qui a trait à l'examen de l'aspect 2 du dossier²⁷.

[22] Le 10 octobre 2018, par la décision D-2018-143 rendue dans le cadre de la phase 3 du dossier R-4032-2018, la Régie suspend l'examen du PGEÉ 2019 de Gazifère, que cette dernière proposait d'effectuer en phase 4, considérant que cet examen a lieu dans le cadre du présent dossier²⁸.

²³ Pièces [A-0029](#), p. 11, 16 et 103, [A-0031](#), p. 209 à 211 et 232 à 235, et [C-GRAME-0011](#).

²⁴ Pièces [B-0080](#) et [A-0033](#).

²⁵ Pièce [A-0035](#), p. 9 à 18.

²⁶ Pièce [C-AQP-ACP-0013](#).

²⁷ Pièce [A-0036](#).

²⁸ Dossier R-4032-2018 Phase 3, décision [D-2018-143](#), p. 8 et 9 et pièce [B-0126](#), p. 2 à 3.

[23] La présente décision porte notamment sur la compétence de la Régie à l'égard de certains apports financiers pour la réalisation du Plan directeur, les contestations aux réponses de TEQ aux demandes de renseignements des intervenants sur lesquelles la Régie ne s'est pas prononcée le 26 septembre 2018, le cadre d'examen et les budgets de participation à l'égard de l'aspect 2 du dossier.

[24] La Régie se prononcera ultérieurement sur le calendrier d'examen du dossier pour les aspects 1 et 2.

2. COMPÉTENCE DE LA RÉGIE QUANT À CERTAINS APPORTS FINANCIERS POUR LA RÉALISATION DU PLAN DIRECTEUR

[25] Certaines des demandes de renseignements des intervenants, dont les réponses sont contestées, portent sur les divers apports financiers dont TEQ bénéficiera pour la réalisation du Plan directeur. Afin de rendre une décision sur ces contestations, il est nécessaire, tout d'abord, de distinguer :

1. l'apport financier nécessaire à la réalisation des programmes et des mesures sous la responsabilité des distributeurs d'énergie (alinéa 1 de l'article 85.41 de la Loi);
2. l'apport financier nécessaire à la réalisation, par TEQ, du Plan directeur ainsi que la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie à TEQ conformément au *Règlement sur la quote-part annuelle payable à Transition énergétique Québec*²⁹ (le Règlement) (alinéa 3 de l'article 85.41 de la Loi et paragraphe 7 de l'article 10 de la LTEQ).

[26] La Régie se prononce sur sa compétence à l'égard de chacun de ces aspects.

[27] Tout d'abord, l'article 10 de la LTEQ prévoit que :

« *Le plan directeur contient notamment :*

1° les cibles ainsi que les orientations et les objectifs généraux en matière énergétique déterminés par le gouvernement;

²⁹ [RLRQ c. R-6.01, a. 114, 1^{er} al., par. 11° et 3° al.](#)

[...]

6° les prévisions budgétaires des ministères, des organismes et des distributeurs d'énergie pour la réalisation de leurs programmes et de leurs mesures ainsi que le calendrier de réalisation de ces programmes et de ces mesures;

7° l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du plan directeur, réparti par forme d'énergie;

8° la liste des sujets de recherche priorisés;

9° les projets pour lesquels Transition énergétique Québec envisage de lancer des appels de propositions en vertu du deuxième alinéa de l'article 5.

Les prévisions budgétaires visées au paragraphe 6° du premier alinéa doivent respecter les prévisions de dépenses et d'investissements approuvées conformément à l'article 48 de la Loi sur l'administration financière ([chapitre A-6.001](#)) ». [nous soulignons]

[28] Le Plan directeur contient, notamment, les prévisions budgétaires des ministères, des organismes et des distributeurs d'énergie pour la réalisation de leurs programmes et de leurs mesures. Il contient également l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du Plan directeur, réparti par forme d'énergie.

2.1 APPORT FINANCIER NÉCESSAIRE À LA RÉALISATION DES PROGRAMMES ET DES MESURES SOUS LA RESPONSABILITÉ DES DISTRIBUTEURS D'ÉNERGIE (ALINÉA 1 DE L'ARTICLE 85.41 DE LA LOI)

[29] En ce qui a trait aux prévisions budgétaires des distributeurs d'énergie pour la réalisation de leurs programmes et de leurs mesures, tel que prévu au paragraphe 6 de l'article 10 de la LTEQ, l'article 11 de cette loi prévoit que :

« Pour l'élaboration du plan directeur, les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie doivent soumettre à Transition énergétique Québec, dans le délai qu'elle fixe, les programmes et les mesures qu'ils proposent de mettre à la

disposition de leur clientèle pour la durée du plan directeur afin de permettre l'atteinte des cibles.

Les programmes et les mesures soumis doivent contenir une description des actions à réaliser, les prévisions budgétaires pour la réalisation de celles-ci, leur mode de financement ainsi qu'un calendrier de réalisation ». [nous soulignons]

[30] Les prévisions budgétaires des distributeurs d'énergie pour la réalisation de leurs programmes et de leurs mesures prévues au paragraphe 6 de l'article 10 de la LTEQ sont celles à l'égard desquelles la Régie doit exercer sa compétence prévue au premier alinéa de l'article 85.41 de la Loi :

« Le plan directeur prévu par la Loi sur Transition énergétique Québec ([chapitre T-11.02](#)) est soumis à la Régie afin qu'elle approuve les programmes et les mesures qui sont sous la responsabilité des distributeurs d'énergie ainsi que l'apport financier nécessaire, réparti par forme d'énergie, à la réalisation de ceux-ci. La Régie peut approuver ces éléments avec ou sans modifications. Il en est de même pour toute révision de ce plan.

[...] ». [nous soulignons]

[31] Ainsi, lorsque le Plan directeur est soumis à la Régie pour qu'elle exerce sa compétence en vertu du premier alinéa de l'article 85.41 de la Loi, les montants associés à l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation des programmes et des mesures sous leur responsabilité sont des prévisions soumises pour approbation par la Régie. Dans la même veine, les programmes et les mesures des distributeurs d'énergie qui y sont présentés sont ceux que ces derniers prévoient mettre à la disposition de leur clientèle et qui requièrent une approbation de la Régie.

[32] En conséquence, la Régie juge qu'elle dispose des pouvoirs nécessaires à l'examen des prévisions budgétaires des distributeurs d'énergie relatives à la réalisation des programmes et des mesures sous leur responsabilité, aux fins de leur approbation ou de leur modification, par forme d'énergie.

2.2 APPORT FINANCIER DES DISTRIBUTEURS D'ENERGIE POUR LA REALISATION DU PLAN DIRECTEUR, RÉPARTI PAR FORME D'ÉNERGIE ET QUOTE-PART ANNUELLE PAYABLE À TEQ

[33] Le paragraphe 7 de l'article 10 de la LTEQ prévoit que le Plan directeur contient également l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du Plan directeur, réparti par forme d'énergie.

[34] Il importe de distinguer cet apport financier de celui nécessaire à la réalisation des programmes et des mesures sous la responsabilité des distributeurs d'énergie qui lui, est visé par le premier alinéa de l'article 85.41 de la Loi.

[35] En effet, l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du Plan directeur, réparti par forme d'énergie, est plutôt lié au financement des activités de TEQ, notamment pour la réalisation des programmes et des mesures du Plan directeur qui ne sont pas sous la responsabilité des distributeurs d'énergie. C'est cet apport financier qui sert de base au calcul de la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie à TEQ en vertu du Règlement.

[36] Les articles 48 et 49 de la LTEQ prévoient que :

« 48. Transition énergétique Québec finance ses activités par les revenus suivants:

1° la quote-part annuelle qu'elle reçoit des distributeurs d'énergie;

2° les sommes provenant du Fonds vert mises à sa disposition en vertu d'une entente conclue conformément à l'article 15.4.3 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ([chapitre M-30.001](#));

3° les sommes provenant du Fonds de transition énergétique mises à sa disposition;

4° les autres sommes qu'elle reçoit.

49. Tout distributeur d'énergie doit payer à Transition énergétique Québec sa quote-part annuelle selon les dates d'exigibilité, le taux et la méthode de calcul déterminés par la Régie de l'énergie conformément au troisième alinéa de l'article 85.41 de la Loi sur la Régie de l'énergie ([chapitre R-6.01](#)).

Le premier alinéa s'applique à Hydro-Québec, malgré l'article 16 de la Loi sur Hydro-Québec ([chapitre H-5](#)) ». [nous soulignons]

2.2.1 POSITION DES INTERVENANTS

[37] Lors des audiences tenues les 27 juin et les 20, 21 et 26 septembre 2018, ainsi qu'en réplique écrite³⁰, TEQ plaide qu'en plus de ne pas avoir de compétence explicite prévue à la Loi quant à la détermination ou à la répartition de l'apport financier requis par TEQ pour la réalisation du Plan directeur, la Régie n'a pas de compétence implicite à cet égard.

[38] TEQ souligne que le fait qu'un élément puisse avoir un impact sur les tarifs ne confère pas pour autant compétence à la Régie pour revoir, questionner et approuver l'élément qui occasionne un impact tarifaire. À cet égard, TEQ réfère au fait qu'entre 2011 et 2018, le montant total de l'apport financier requis pour la réalisation du plan d'ensemble par forme d'énergie était établi par décret et la Régie en prenait acte et l'intégrait dans les tarifs des distributeurs d'énergie, sans le questionner ou l'approuver. Cette modalité comptable, communément désignée comme un « *pass on* », s'appliquait également à l'égard des redevances annuelles payable à la Régie pour financer ses activités de fonctionnement, des redevances payables par les distributeurs au Fonds vert, des taxes municipales payables par les distributeurs, etc.

[39] TEQ ajoute que, si le législateur avait voulu assimiler la compétence de la Régie sur le Plan directeur à sa compétence en matière tarifaire, il aurait pu le mentionner expressément en lien avec les articles 31 (1^o) et 48 de la Loi, en prévoyant que TEQ est assimilée à un distributeur aux fins de l'application de ces dispositions. Or, le législateur a choisi de délimiter de manière très spécifique la compétence de la Régie à l'égard du Plan directeur dans un chapitre distinct de sa loi constitutive en vigueur depuis le 1^{er} avril 2017.

³⁰ Pièce [B-0080](#).

[40] Quant aux participants qui plaident pour l'élargissement des pouvoirs de la Régie afin qu'elle puisse se prononcer sur l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du Plan directeur et sa répartition par forme d'énergie en raison de l'article 5 de la Loi, TEQ soumet que ce dernier article n'est pas attributif de compétence, tout comme la Régie l'a mentionné à quelques reprises dans ses décisions.

[41] TEQ soumet que les arrêts *Atco*³¹, *Bell Canada*³² et *Reference re Section 101 of the utilities Act*³³ confirment sa position à l'effet que la Régie ne dispose pas d'un pouvoir accessoire implicite qui lui permettrait de revoir, de questionner et d'approuver l'apport financier requis par TEQ pour la réalisation du Plan directeur. En effet, TEQ indique que, pour reprendre le principe énoncé dans l'arrêt *Bell Canada*, l'exercice, par la Régie, de sa compétence de déterminer la quote-part ne sera pas rendu stérile si elle ne dispose pas du pouvoir de revoir, questionner ou approuver cet apport financier. De plus, l'exercice du pouvoir de déterminer la quote-part ne rend pas nécessaire de questionner, revoir ou approuver l'apport financier requis par TEQ pour la réalisation du Plan directeur.

[42] Selon TEQ, l'attribution expresse du pouvoir d'établir le montant annuel que chaque distributeur d'énergie devait allouer à des programmes et des interventions de l'Agence de l'efficacité énergétique aux fins du calcul de la quote-part qui était alors payable à cette dernière, conformément à l'article 31 (4.2) de la Loi en vigueur entre 2006 et 2011, démontre que la Régie ne disposait pas implicitement de ce pouvoir. Aussi, la décision du législateur de ne pas réinstaurer un tel pouvoir à la Régie relativement à l'apport financier requis par TEQ pour la réalisation du Plan directeur à l'article 31 et au chapitre VI.4 de la Loi, par le biais du Projet de loi 106, témoigne également du fait que la Régie ne dispose pas implicitement de ce pouvoir selon la doctrine de la compétence par déduction nécessaire.

[43] En conséquence, selon TEQ, la Régie n'a pas compétence pour revoir, questionner ou approuver l'apport financier des distributeurs d'énergie nécessaire à la réalisation du Plan directeur et sa répartition par forme d'énergie.

³¹ *Atco Gas & Pipeline Limited c. Alberta*, [2006] 1 RCS 140.

³² *Bell Canada c. CRTC* [1989] 1 R.C.S. 1722.

³³ 2017 NLCA 34 (CanLII).

[44] Lors de l'audience, les mises en cause et certains intervenants ont plaidé, contrairement à TEQ, que la Régie a le pouvoir implicite de minimalement questionner la répartition de l'apport financier des distributeurs d'énergie nécessaire à la réalisation du Plan directeur, puisque ce sont les consommateurs d'électricité et de gaz naturel qui devront payer ces coûts dans leurs tarifs. Les représentations de l'ACEFO³⁴ et de Gazifère³⁵ du 27 juin 2018 sont d'ailleurs à cet effet.

[45] C'est également le cas du GRAME, qui, bien que n'ayant pas fait de représentations à ce sujet, souligne être préoccupé par l'augmentation des coûts en matière d'efficacité énergétique qui sont imposés directement aux consommateurs. Selon l'intervenant, cela justifie le fait que TEQ devrait donner plus d'informations sur la répartition de l'apport financier requis des distributeurs d'énergie.

[46] L'ACIG-AQCIE-CIFQ abonde dans le sens du GRAME et ajoute que, dans sa décision D-2018-095, la Régie a déjà statué, au paragraphe 53, que :

« [...] la détermination de la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie à TEQ, dont la Régie est responsable selon l'article 85.41 de la Loi, pourrait impliquer qu'elle questionne l'apport financier annuel requis par TEQ et la méthode de répartition dudit apport financier par forme d'énergie. La Régie examinera donc cette possibilité dans le cadre de l'examen de l'aspect 1 du présent dossier, suivant le calendrier de la section 3.3 »³⁶.

[47] L'intervenant soumet également que l'apport financier et sa répartition par forme d'énergie sont des éléments pertinents à l'analyse de la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles gouvernementales, afin d'évaluer si le choix des sources de financement pour les mesures prévues au Plan directeur est adéquat en fonction des bénéfices recherchés et des impacts anticipés.

[48] L'intervenant renvoie la Régie à son argumentation présentée lors de l'audience du 27 juin 2018 quant à l'analyse du mot « détermine »³⁷ du troisième alinéa de l'article 85.41 de la Loi. Il fait une analogie avec le pouvoir de la Régie de déterminer les éléments compris dans les coûts d'exploitation que doit assumer un détaillant en essence ou en carburant diesel selon l'article 25, paragraphe 2 et l'article 59 de la Loi, et de

³⁴ Pièce [A-0008](#), p. 53 et suivantes.

³⁵ Pièce [A-0008](#), p. 120 et suivantes.

³⁶ Pièce [A-0031](#), p. 12 et 13.

³⁷ Pièce [A-0008](#), p. 70 et suivantes.

déterminer le taux de rendement, la méthode d'allocation du coût de service et les méthodes comptables et financières applicables au transporteur d'électricité, aux distributeurs d'électricité et de gaz naturel, selon l'article 32 de la Loi. Selon l'intervenant, cela fait en sorte que le pouvoir de déterminer la quote-part implique nécessairement que la Régie a un pouvoir d'analyse, d'étude et de réflexion qui y est lié.

[49] Finalement, l'intervenant indique que, puisque les quotes-parts imposées aux distributeurs d'énergie pour réaliser le Plan directeur se répercuteront sur les tarifs d'électricité et de gaz naturel, il est difficile de concevoir que la Régie aurait juridiction sur l'apport financier réparti par forme d'énergie pour les programmes d'efficacité énergétiques sous la responsabilité des distributeurs d'énergie, sans avoir par ailleurs les moyens de questionner leur apport financier nécessaire à la réalisation du Plan directeur et sa répartition par forme d'énergie. Il s'agit, selon l'ACIG-AQCIE-CIFQ, de l'accessoire nécessaire à la compétence de détermination des quotes-parts annuelles prévues à l'alinéa 3 de l'article 85.41 de la Loi.

[50] HQD, pour sa part, réfère la Régie à son argumentation du 27 juin 2018³⁸ et ajoute que, considérant que la Régie a le pouvoir de déterminer la quote-part que les distributeurs d'énergie devront payer à TEQ, cela implique qu'elle doit s'assurer que les intrants nécessaires au calcul de ladite quote-part soient exacts.

[51] OC s'objecte à l'interprétation très restrictive de TEQ relative à la juridiction de la Régie. Selon elle, cette interprétation limiterait le rôle de la Régie à essentiellement des exercices comptables effectués en aval, sans aucun droit de regard sur le bien-fondé du montant global demandé. Elle ajoute également que la Régie peut assoir son pouvoir de questionner l'apport financier et sa répartition par forme d'énergie sur l'article 5 de la Loi.

[52] Finalement, l'intervenante soulève que le ministre, lors de la modification de la Loi en lien avec l'adoption du Projet de loi 106, visait une plus grande transparence. Elle cite à cet effet le journal des débats de l'Assemblée nationale³⁹ :

³⁸ Pièce [A-0008](#), p. 151 et suivantes.

³⁹ Journal des débats de l'Assemblée nationale, commission permanente de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, [Étude détaillée du projet de loi n° 106, Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives](#), le mardi 18 octobre 2016, vol. 44, n° 86.

« Une meilleure transparence pour les citoyens. C'est écrit dans le projet de loi. [...], le projet de loi va donner cette transparence.

L'approbation par la Régie de l'énergie pour toute augmentation de tarifs, M. le Président, c'est ça que les gens veulent et c'est ça que les gens ont dans le projet de loi ».

[53] Le ROEÉ ajoute, quant à lui, que la Régie possède tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction et renvoie, à cet effet, aux arrêts *ATCO* et *Bell Canada* portant sur les pouvoirs accessoires.

[54] Le RTIEÉ soumet que la Régie a le pouvoir de vérifier l'efficacité des choix effectués, au moins en ce qui concerne le budget des programmes et des mesures sous la responsabilité de TEQ et quant au choix des sources de financement⁴⁰. Selon l'intervenant, c'est ce qui permet de vérifier si le Plan directeur a une capacité efficace et crédible d'atteindre les cibles.

[55] RTIEÉ ajoute ce qui suit :

« [...] aussi l'obligation que vous exercerez peut-être dans ce dossier, ce qui est le plus efficace, ou dans des dossiers tarifaires futurs des distributeurs, vous avez aussi l'obligation, selon les articles 49 alinéa 1, paragraphe 2, 51, 52.1 et 52.3 de la Loi sur la Régie de l'énergie, de déterminer si cette dépense des distributeurs à TEQ seraient une dépense nécessaire, c'est les termes employés à l'article 49 alinéa 1, paragraphe 2. Et de plus, il permet de fixer des tarifs justes et raisonnables »⁴¹.

[56] L'UC, lors de l'audience du 27 juin 2018, a indiqué être d'avis, elle aussi, que la Régie a le pouvoir de questionner l'apport financier des distributeurs d'énergie nécessaire à la réalisation du Plan directeur, ainsi que sa répartition par forme d'énergie. Selon l'intervenante, ce pouvoir découle toutefois de l'article 114 de la Loi, qui prévoit que la Régie peut édicter un règlement afin de déterminer les dates d'exigibilité, le taux et la méthode de calcul de la quote-part. Ce faisant, la Régie aurait le pouvoir de regarder

⁴⁰ Pièce [A-0031](#), p. 165.

⁴¹ Pièce [A-0031](#), p. 166.

l'ensemble du financement de TEQ, toutes ses dépenses et ses programmes, afin de décider ce qui est raisonnable de faire payer aux distributeurs d'énergie et à leurs clients⁴².

[57] Énergir abonde dans le sens des intervenants. Elle ajoute que la Régie doit pouvoir connaître les montants associés au calcul de la quote-part, et non pas seulement le pourcentage de la répartition faite par TEQ, car au bout du compte, c'est la Régie qui doit fixer les tarifs. La mise en cause invite la Régie à interpréter sa Loi en tenant compte de l'ensemble des dispositions qui y sont prévues, et non pas en lisant chacun des articles en vase clos. À cet effet, elle cite les articles 31, 49 et 5 de la Loi. Énergir renchérit, tout comme le ROEÉ, en référant à la doctrine du pouvoir implicite et également aux arrêts *Atco* et *Bell Canada*.

[58] Énergir soumet que la Régie doit, conformément à l'article 41 de la *Loi d'interprétation*⁴³, interpréter sa juridiction de façon large et libérale afin que la lecture conjointe des articles 49, 31 et 85.41 de la Loi permette de conclure que la Régie peut questionner l'apport financier requis de TEQ pour la réalisation du Plan directeur et sa répartition par forme d'énergie, notamment eu égard à son pouvoir de surveillance et de contrôle à l'égard des distributeurs. Elle ajoute que l'article 5 de la Loi, bien qu'il ne soit pas attributif de compétence, indique à la Régie comment elle doit exercer ses pouvoirs. Aussi, lorsqu'elle détermine la quote-part, conformément à l'alinéa 3 de l'article 85.41 de la Loi, la Régie doit veiller à la sauvegarde de l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable des distributeurs d'énergie⁴⁴.

[59] Énergir souligne également que le Plan directeur fait appel, à quelques reprises, à la notion de « transparence », et qu'en conséquence, il y a lieu de comprendre les montants qui seront associés à l'apport financier des distributeurs d'énergie nécessaire à la réalisation du Plan directeur, ainsi que sa répartition par forme d'énergie.

2.2.2 OPINION DE LA RÉGIE

[60] Pour les motifs énoncés ci-après, la Régie juge qu'elle n'a ni la compétence explicite, ni la compétence implicite, de revoir, questionner ou approuver l'apport

⁴² Pièce [A-0008](#), p. 134 et suivantes.

⁴³ [RLRQ c. I-16](#).

⁴⁴ Pièce [A-0008](#), p. 90.

financier des distributeurs d'énergie nécessaire à la réalisation du Plan directeur, non plus que sa répartition par forme d'énergie.

[61] Tout d'abord, le Règlement a été élaboré par la Régie, en vertu de l'article 114 de la Loi, qui prévoit que :

« 114. La Régie peut déterminer par règlement:

[...]

11° les dates d'exigibilité, le taux et la méthode de calcul de la quote-part annuelle payable à Transition énergétique Québec par les distributeurs d'énergie en vertu de l'article 49 de la Loi sur Transition énergétique Québec ([chapitre T-11.02](#)) ainsi que les modalités de paiement, le taux d'intérêt sur les sommes dues et les pénalités exigibles en cas de non-paiement.

[...]

Le taux, la méthode de calcul et les modalités visés au paragraphe 11° du premier alinéa peuvent notamment varier selon les distributeurs ou les catégories de distributeurs. Le règlement peut aussi exclure un distributeur ou une catégorie de distributeurs. Le montant de la pénalité que peut déterminer la Régie ne peut excéder 15 % du montant qui devait être payé.

[...] ». [nous soulignons]

[62] La Loi prévoit spécifiquement que la Régie peut fixer certains éléments très précis de la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie à TEQ. Il s'agit des dates d'exigibilité, du taux et de la méthode de calcul de la quote-part annuelle. Il s'agit également des modalités de paiement, ainsi que du taux d'intérêt sur les sommes dues et les pénalités exigibles en cas de non-paiement.

[63] C'est en vertu de l'article 114 de la Loi que le Règlement prévoit, notamment, la méthode de calcul de la quote-part annuelle payable à TEQ :

« 1. Sous réserve de l'article 86 de la Loi sur Transition énergétique Québec ([chapitre T-11.02](#)), la quote-part annuelle payable à Transition énergétique Québec par un distributeur d'énergie en vertu de l'article 49 de cette loi pour

l'exercice financier se terminant le 31 mars 2018 et pour chaque exercice financier subséquent, correspond à la somme de tous les produits obtenus en multipliant le taux applicable déterminé en vertu de l'article 3, par forme d'énergie, par le volume d'énergie concerné déterminé en vertu de l'article 4 et attribuable au distributeur d'énergie.

Aux fins de l'application du présent règlement, on entend par forme d'énergie l'électricité, le gaz naturel, ainsi que les différents types de carburants et combustibles, soit l'essence, le diesel, le mazout léger, le mazout lourd et le propane ». [nous soulignons]

[64] Le Règlement prévoit également que l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du Plan directeur, tel que prévu au paragraphe 7 de l'article 10 de la LTEQ, sert de base au calcul de la quote-part annuelle :

« 2. L'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques élaboré par Transition énergétique Québec, tel que prévu au paragraphe 7° du premier alinéa de l'article 10 de la Loi sur Transition énergétique Québec (chapitre T-11.02), sert de base au calcul de la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie à Transition énergétique Québec.

L'apport financier des distributeurs d'énergie est ajusté pour tenir compte, le cas échéant, des révisions au plan directeur en vertu des articles 9, 13 et 14 de la Loi sur Transition énergétique Québec (chapitre T-11.02)

Au terme des cinq années du plan directeur, le calcul de la quote-part associée au plan directeur subséquent est ajusté pour tenir compte de tout excédent des revenus de la quote-part sur les dépenses prévues associées à la quote-part du dernier plan directeur ».

[65] Le paragraphe 7 de l'article 10 de la LTEQ précise ce qui suit :

« Le plan directeur contient notamment:

[...]

7° l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du plan directeur, réparti par forme d'énergie;

[...] ». [nous soulignons]

[66] Ainsi, lorsque le Plan directeur est soumis à la Régie afin qu'elle exerce sa compétence en vertu de l'article 85.41 de la Loi, l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du Plan directeur, ainsi que sa répartition par forme d'énergie, sont des éléments déterminés par TEQ au moment de l'élaboration du Plan directeur.

[67] C'est à partir de cet apport financier et de sa répartition par forme d'énergie que la Régie doit déterminer la quote-part payable à TEQ, en fonction, notamment, de l'article 3 du Règlement, qui précise comment est fixé le taux pour chaque forme d'énergie. Il s'agit de diviser l'apport financier des distributeurs d'énergie pour une forme d'énergie, tel que déterminé au paragraphe 7 de l'article 10 de la LTEQ :

« 3. Un taux est fixé annuellement pour chaque forme d'énergie. Le taux applicable par forme d'énergie est le quotient obtenu en divisant le cinquième de l'apport financier des distributeurs d'énergie pour cette forme d'énergie, tel que déterminé dans le plan directeur de Transition énergétique Québec conformément au paragraphe 7° du premier alinéa de l'article 10 de la Loi sur Transition énergétique Québec (chapitre T-11.02), par la somme des volumes déterminés en vertu de l'article 4 et attribuables à l'ensemble des distributeurs de cette forme d'énergie ». [nous soulignons]

[68] Or, en aucun temps l'article 3 du Règlement ne prévoit de pouvoir autre dévolu à la Régie pour le calcul de l'apport financier des distributeurs d'énergie, ou encore, pour sa répartition par forme d'énergie. Le Règlement adopté, conformément à l'article 114 de la Loi, ne prévoit que l'application d'une formule aux fins du calcul de la quote-part annuelle payable à TEQ, et non la remise en question de la donnée de base du calcul, déterminée par TEQ.

[69] Aussi, la Régie ne retient pas la position de l'ACIG-AQCIE-CIFQ à l'effet que puisque le législateur a utilisé le mot « détermine » à l'article 85.41 de la Loi quant à la quote-part annuelle payable à TEQ, cela implique que nécessairement la Régie a le pouvoir de questionner, revoir et approuver l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du Plan directeur, ou sa répartition par forme d'énergie. À cet égard, le troisième alinéa de l'article 85.41 de la Loi se lit ainsi :

« [...] La Régie détermine la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie à Transition énergétique Québec conformément au règlement pris en vertu du paragraphe 11° du premier alinéa de l'article 114 ». [nous soulignons]

[70] En conséquence, la Régie est d'avis que le mot « détermine », dans ce contexte, est intimement lié au fait pour la Régie d'exercer sa compétence en cette matière conformément au Règlement.

[71] Selon la Régie, l'interprétation de sa compétence en cette matière ne peut se limiter au seul mot « détermine » de l'article 85.41 de la Loi, mais doit être lu en considérant l'article 114 de la Loi, ainsi que le paragraphe 7 de l'article 10 de la LTEQ. Tel que le mentionne l'auteur Côté :

« *Œuvre d'un législateur rationnel et logique, la loi est censée former un système : chaque élément contribue au sens de l'ensemble et l'ensemble, au sens de chacun des éléments* »⁴⁵.

[72] Aussi, la Régie doit également présumer d'une cohérence entre les divers textes législatifs :

« *On suppose qu'il règne, entre les divers textes législatifs adoptés par une même autorité, la même harmonie que celle que l'on trouve entre les divers éléments d'une loi : l'ensemble des lois est censé former un tout cohérent (note de bas de page omise)* »⁴⁶.

⁴⁵ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 2009, p. 352, 4^e édition, les éditions Thémis.

⁴⁶ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 2009, p. 395, 4^e édition, les éditions Thémis.

[73] La Régie est d'avis que si le législateur avait voulu lui octroyer un pouvoir de révision ou d'approbation du montant déterminé par TEQ représentant l'apport financier des distributeurs d'énergie nécessaire à la réalisation du Plan directeur et sa répartition par forme d'énergie, il aurait choisi, entre autre, de le préciser clairement dans la Loi. Il aurait pu inclure dans le libellé de l'article 85.41 de la Loi que la Régie a la compétence nécessaire pour approuver cet apport financier. Or, le législateur ne l'a pas fait.

[74] Notons également, tout comme l'a mentionné TEQ dans sa réplique écrite, qu'en 2006, l'article 31 de la Loi alors en vigueur, octroyait la compétence à la Régie d'établir le montant annuel que chaque distributeur d'énergie devait allouer à des programmes et des interventions de l'Agence de l'efficacité énergétique aux fins du calcul de la quote-part que chaque distributeur d'énergie devait verser à cette dernière :

« 31. La Régie a compétence exclusive pour :

[...]

4.2° établir le montant annuel que chaque distributeur d'énergie doit allouer à des programmes et à des interventions concernant l'efficacité énergétique et les nouvelles technologies énergétiques, incluant ceux qui concernent plus d'une forme d'énergie que l'Agence de l'efficacité énergétique administre ».

[75] L'article 85.25 de la Loi prévoyait quant à lui que :

« Dans le cadre du plan d'ensemble en efficacité énergétique et nouvelles technologies prévu à la Loi sur l'Agence de l'efficacité énergétique (chapitre A-7.001), la Régie :

1° approuve annuellement les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assurer le financement adéquat du plan d'ensemble et des programmes et des interventions qu'il contient;

2° établit le montant annuel que chaque distributeur d'énergie doit allouer à des programmes et à des interventions concernant l'efficacité énergétique et les nouvelles technologies énergétiques, incluant ceux qui concernent plus d'une forme d'énergie que l'Agence administre;

3° détermine la quote-part annuelle que chaque distributeur d'énergie doit payer à l'Agence en application du règlement pris en vertu du paragraphe 10° de l'article 114;

4° transmet un avis de paiement à chaque distributeur d'énergie et fournit à l'Agence toutes les informations nécessaires à la perception des quotes-parts;

[...] ».

[76] La *Loi sur l'agence de l'efficacité énergétique*⁴⁷ prévoyait alors :

« 22.5 Le plan d'ensemble doit notamment comprendre :

[...]

5° la description des programmes et des interventions en matière d'efficacité énergétique présentés selon les échéances, les formes d'énergie et les secteurs d'activités;

6° la description des programmes de soutien à l'innovation technologique;

7° la description des interventions visant à informer, sensibiliser, former ou éduquer en matière d'efficacité énergétique et de nouvelles technologies énergétiques;

8° l'information relative aux économies qu'il est possible de réaliser par la mise en oeuvre des programmes et interventions que le plan contient;

9° pour l'Agence ainsi que pour chaque distributeur d'énergie, le montant annuel que l'on prévoit allouer aux programmes et aux interventions en matière d'efficacité énergétique et de nouvelles technologies énergétiques;

10° l'évaluation des coûts afférents à la réalisation des éléments du plan.

[...]

⁴⁷ [RLRQ c. A-7.001](#).

22.11. À la date fixée par le ministre, l'Agence soumet le plan d'ensemble à la Régie afin qu'elle approuve les éléments du plan mentionnés aux paragraphes 5° à 10° de l'article 22.5 ». [nous soulignons]

[77] La Régie avait donc le pouvoir d'approuver annuellement les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assurer le financement du plan d'ensemble et des programmes et des interventions qu'il contenait, d'établir le montant annuel que chaque distributeur d'énergie devait allouer à des programmes et des interventions relatifs à l'efficacité énergétique et aux nouvelles technologies et déterminer la quote-part annuelle payable par chaque distributeur d'énergie à l'Agence de l'efficacité énergétique.

[78] Or, la *Loi sur l'Agence de l'efficacité énergétique*, le paragraphe 31 (4.2°) de l'article 31 de la Loi, de même que l'article 85.25 ont été abrogés en 2011 et le législateur n'a pas choisi d'adopter d'articles semblables depuis, avec les adaptations nécessaires, afin qu'ils puissent s'appliquer au contexte du Plan directeur.

[79] Le législateur a choisi de modifier l'article 85.35 de la Loi, en 2013, afin qu'il se lise ainsi :

« 85.35. Le gouvernement, pour la période et aux conditions qu'il détermine, fixe l'apport financier global qui doit provenir des distributeurs visés à l'article 85.33 et être consacré à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou à la lutte aux changements climatiques ».

[80] L'article 114 de la Loi se lisait alors ainsi :

« 114. La Régie peut déterminer par règlement :

[...]

9° le taux, la méthode de calcul et les modalités de paiement de la redevance annuelle sur le gaz naturel, les carburants et les combustibles exigibles en vertu du chapitre VI.3 ainsi que le taux d'intérêt sur les sommes dues et les pénalités exigibles en cas de non-paiement ». [nous soulignons]

[81] La *Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétiques*⁴⁸ a alors été adoptée à la suite du remplacement de l'Agence de l'efficacité énergétique par le Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétique. Cette loi prévoyait notamment que :

« 16. Le gouvernement, pour la période et aux conditions qu'il détermine, fixe l'apport financier global devant être consacré aux actions favorisant l'efficacité et l'innovation énergétiques. Il le répartit par forme d'énergie pour l'établissement de la quote-part payable par les distributeurs d'énergie en vertu de l'article 17.

17. Tout distributeur d'énergie doit payer au ministre sa quote-part annuelle selon les dates d'exigibilité, le taux et la méthode de calcul déterminés par règlement du gouvernement. Ce règlement peut également déterminer le taux d'intérêt sur les sommes dues et les pénalités exigibles en cas de non-paiement.

Le taux, la méthode de calcul et les modalités visés au premier alinéa peuvent notamment varier selon les distributeurs ou les catégories de distributeurs. Le règlement peut aussi exclure un distributeur ou une catégorie de distributeurs.

Le montant de la pénalité que peut déterminer le gouvernement en vertu du premier alinéa ne peut excéder 15 % du montant qui devait être payé.

Le premier alinéa s'applique à Hydro-Québec malgré l'article 16 de la Loi sur Hydro-Québec ».

⁴⁸ [RLRQ c. E-1.3](#), le titre du chapitre E-1.3 ayant été remplacé par le suivant : « *Loi sur les normes d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie de certains appareils fonctionnant à l'électricité ou aux hydrocarbures* », au chapitre N-1.01.

[82] Les articles 18 et 19 de la *Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétiques* prévoyaient quant à eux que :

« 18. Tout distributeur doit produire au ministre, à une date qu'il détermine et selon la forme qu'il prescrit, une déclaration indiquant, le cas échéant, pour la période couverte par son exercice financier précédent:

1° le volume de gaz naturel ou d'électricité qu'il a distribué;

2° le volume de carburants et de combustibles qu'il a apporté au Québec à des fins autres que la revente;

3° le volume de carburants et de combustibles destiné à la consommation au Québec qu'il a vendu et qu'il a raffiné au Québec ou y a apporté et, s'il y a lieu, le volume qu'il a échangé avec une personne décrite au paragraphe 1° de la définition de l'expression « distributeur de carburants et de combustibles » de l'article 4;

4° tout autre renseignement que le ministre estime nécessaire pour l'application du présent chapitre, selon la forme qu'il prescrit.

Aux fins du paragraphe 3° du premier alinéa, les carburants et les combustibles vendus au Québec sont présumés destinés à la consommation au Québec.

19. Le ministre établit le montant que chaque distributeur d'énergie doit payer en application du règlement prévu à l'article 17 et il leur en donne avis.

Le ministre peut conclure une entente avec la Régie de l'énergie pour lui confier notamment :

1° l'examen des déclarations annuelles des volumes produites par les distributeurs d'énergie;

2° le calcul du montant de la quote-part annuelle payable par chaque distributeur d'énergie.

Le ministre perçoit les montants de quotes-parts exigibles et les verse, ainsi que les intérêts et les pénalités, le cas échéant, au Fonds des ressources naturelles institué par l'article 17.12.12 de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (chapitre M-25.2). Ces sommes sont affectées aux fins prévues au paragraphe 3^o du premier alinéa de cet article ».

[83] À compter de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétiques*, et jusqu'à l'abrogation de ses articles 16 à 19 le 1^{er} avril 2017, le pouvoir de fixer l'apport financier global devant être consacré aux actions favorisant l'efficacité et l'innovation énergétiques, réparti par forme d'énergie aux fins de l'établissement de la quote-part payable par les distributeurs d'énergie appartenait au gouvernement. Par la suite, il revenait au ministre d'établir le montant de la quote-part que chaque distributeur d'énergie devait payer. Le ministre pouvait toutefois confier à la Régie la responsabilité d'examiner les déclarations annuelles de volumes produites par les distributeurs, ainsi que le calcul du montant de la quote-part annuelle payable par chaque distributeur. Dans les faits, c'est cette façon de procéder qui a eu cours depuis 2011.

[84] La Régie est donc d'avis que si le législateur avait voulu lui conférer la compétence de revoir et d'approuver le montant de l'apport financier des distributeurs d'énergie pour la réalisation du Plan directeur et sa répartition par forme d'énergie, tel que déterminé par TEQ, il l'aurait prévu à la Loi au moment de sa modification en 2016, afin de retrouver le contexte législatif qui était en place au moment où la *Loi sur l'Agence de l'efficacité énergétique* était en vigueur.

[85] Le législateur a décidé qu'il ne relèverait pas de la Régie de s'assurer du bien-fondé des budgets dévolus à TEQ.

[86] Lors des audiences, certains intervenants, ainsi que les mises en cause, ont plaidé que la Régie a le pouvoir implicite d'examiner l'apport financier des distributeurs d'énergie nécessaire à la réalisation du Plan directeur et sa répartition par forme d'énergie, notamment en raison de sa compétence en matière tarifaire, prévue à l'article 31 de la Loi. La Régie a l'obligation de fixer des tarifs justes et raisonnables en vertu de l'article 49 de la Loi, le tout, en exerçant ses pouvoirs conformément à l'article 5 de la Loi et, en tenant compte de l'intérêt public.

[87] En matière de pouvoir implicite, l'arrêt *Bell Canada* enseigne que :

« Les pouvoirs d'un tribunal administratif doivent évidemment être énoncés dans sa loi habilitante, mais ils peuvent également découler implicitement du texte de la loi, de son économie et de son objet. Bien que les tribunaux doivent s'abstenir de trop élargir les pouvoirs de ces organismes de réglementation par législation judiciaire, ils doivent également éviter de les rendre stériles en interprétant les lois habilitantes de façon trop formaliste ».

[88] Aussi, dans l'arrêt *ATCO*, le juge Bastarache cite une décision de la Commission de l'énergie de l'Ontario, dans laquelle cette dernière avait indiqué les circonstances dans lesquelles la doctrine des pouvoirs par déduction nécessaire s'applique :

« la compétence alléguée est nécessaire à la réalisation des objectifs du régime législatif et essentielle à l'exécution du mandat de la Commission;

** la loi habilitante ne confère pas expressément le pouvoir de réaliser l'objectif législatif;*

** le mandat de la Commission est suffisamment large pour donner à penser que l'intention du législateur était de lui conférer une compétence tacite;*

** la Commission n'a pas à exercer la compétence alléguée en s'appuyant sur des pouvoirs expressément conférés, démontrant ainsi l'absence de nécessité;*

[...] »⁴⁹.

[89] Ainsi, la compétence de la Régie est celle qui est expressément prévue à la Loi, mais elle possède les pouvoirs qui en découlent implicitement et qui en sont nécessaires à l'exercice de ces pouvoir express.

[90] La Régie est d'avis qu'il n'est pas nécessaire qu'elle ait le pouvoir de modifier, de questionner et d'approuver l'apport financier des distributeurs d'énergie et sa répartition par forme d'énergie, essentiel à la réalisation du Plan directeur, pour déterminer la quote-part annuelle payable à TEQ, d'autant plus que depuis 2011, la Régie déterminait

⁴⁹ *Atco Gas & Pipeline Limited c. Alberta*, [2006] 1 RCS 140.

de manière administrative la quote-part payable par les distributeurs d'énergie, sans toutefois revoir ou questionner l'apport financier établi par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune et sa répartition par forme d'énergie.

[91] Ainsi, comme mentionné plus haut, le fait que le législateur ait choisi de ne pas réintégrer à la Loi le pouvoir que la Régie avait d'établir le montant annuel que chaque distributeur d'énergie devait allouer à des programmes et des mesures, fait en sorte qu'il faut conclure que la Régie ne dispose pas de ce pouvoir de façon implicite.

[92] En ce qui a trait au mandat de la Régie, il est nécessaire de rappeler qu'en tant que tribunal administratif, elle possède une compétence d'attribution, tel qu'elle l'a confirmé à plusieurs reprises⁵⁰. Cela signifie qu'elle ne possède que la compétence qui lui est dévolue pour ce qui est du Plan directeur et de la détermination de la quote-part annuelle des distributeurs d'énergie, la juridiction de la Régie est prévue au troisième paragraphe de l'article 85.41 de la Loi et rien n'indique que l'intention du législateur était de lui conférer une compétence implicite à l'égard de l'apport financier des distributeurs d'énergie nécessaire à la réalisation du Plan directeur et à sa répartition par forme d'énergie, tel que prévu au paragraphe 7 de l'article 10 de la LTEQ.

[93] Dans sa décision D-2018-095⁵¹, la Régie a déterminé provisoirement le montant de la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie à TEQ jusqu'à ce qu'elle se prononce sur l'étendue de sa compétence quant à la possibilité de réviser l'apport financier annuel requis par TEQ et sa répartition par forme d'énergie.

[94] Considérant la présente décision, la Régie juge qu'il est opportun de déterminer de façon finale :

- i. la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie au montant de 85,2 M\$;**
- ii. la répartition de la quote-part annuelle des distributeurs entre les formes d'énergie selon les ratios financiers déterminés par TEQ;**
- iii. sur la base de cette répartition par forme d'énergie, la quote-part annuelle des distributeurs, qui se répartit comme suit :**

⁵⁰ Notamment dans les décisions D-2005-38, D-2013-052, D-2017-101, D-2017-112.

⁵¹ Décision [D-2018-095](#).

| | |
|------------------|----------------------|
| Électricité | 58,7880 M\$ (69,0 %) |
| Gaz naturel | 16,2732 M\$ (19,1 %) |
| Mazout léger | 3,8340 M\$ (4,5 %) |
| Essence | 2,7264 M\$ (3,2 %) |
| Carburant diesel | 1,9596 M\$ (2,3 %) |
| Mazout lourd | 0,8520 M\$ (1,0 %) |
| Propane | 0,7668 M\$ (0,9 %) |
| TOTAL | 85,2 M\$ |

3. RÉPONSES DE TEQ À LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS N^o 1 DE LA RÉGIE

[95] La Régie, dans sa question 25.1, demande à TEQ d'[...] *identifier, parmi les mesures du tableau de l'Annexe VI dont TEQ est le porteur (réfèrece (i)), les mesures incluses dans le calcul de l'apport financier provenant des quotes-parts, atteignant 426 M\$, tel que présenté à la référence (iii).* ». TEQ répond ce qui suit :

« La question posée est sans lien avec l'examen de la capacité du Plan à atteindre les cibles fixées par le gouvernement. Par ailleurs, l'établissement de l'apport financier requis par TEQ utilisé pour la détermination de la quote-part des distributeurs d'énergie est la responsabilité unique de TEQ. Il ne fait pas l'objet du présent examen.

La demande d'informations dépasse le cadre de la demande de TEQ relative au Plan directeur »⁵².

[96] La Régie prend note que, dans son Plan directeur, TEQ indique que « [l]e cadre financier du plan directeur se compose de montants confirmés et de sommes à confirmer qui devront faire l'objet des autorisations requises »⁵³.

⁵² Pièce [B-0052](#), p. 58.

⁵³ Pièce [B-0005](#), p. 213.

[97] Compte tenu que la Régie doit produire un avis sur la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement et bien qu'elle n'ait pas compétence quant à l'établissement de l'apport financier requis par TEQ et sa répartition par forme d'énergie, elle est d'avis que l'identification par TEQ des programmes financés par la quote-part, de même que des précisions à l'égard des montants à confirmer, lui permettraient d'apprécier la robustesse du cadre financier proposé pour la mise en oeuvre des programmes sous la responsabilité de TEQ. Cela est d'autant plus pertinent que ces programmes comptent pour environ 50 % des objectifs du Plan directeur.

[98] **Conséquemment, la Régie maintient sa demande 25.1.**

[99] **La Régie reformule sa question 25.3 comme suit :**

25.3 Veuillez préciser ce que TEQ entend par montant à confirmer. Veuillez également présenter le pourcentage des montants qui restent à confirmer dans le cadre financier du Plan directeur.

[100] **La Régie demande qu'une réponse à ces questions soit fournie par TEQ au plus tard le 31 octobre 2018.**

4. CONTESTATIONS DES INTERVENANTS ET DES MISES EN CAUSE

[101] Considérant l'étendue de sa compétence en ce qui a trait à l'apport financier déterminé par TEQ, que les demandes ne permettront pas à la Régie d'apprécier la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement pour la période 2018 à 2023, que les programmes ou les mesures visés par les demandes ne sont associés à aucun impact énergétique ou encore, parce que le renseignement demandé est déjà disponible, la Régie rejette les contestations des intervenants suivants :

- l'ACEFO quant à sa demande 6.2, compte tenu qu'elle vise l'utilisation que TEQ fera de l'apport financier qu'elle a déterminé.
- l'ACEFO quant à sa demande 6.5, telle que formulée.
- l'ACIG-AQCIE-CIFQ quant à sa demande 4.1, compte tenu qu'elle vise l'appréciation de la répartition de l'apport financier requis par TEQ.

- l'AHQ-ARQ quant à sa demande 1.1 puisqu'elle ne permet pas à la Régie d'apprécier la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement pour la période 2018 à 2023.
- l'AQP-ACP quant à sa demande 2.1, telle que reformulée le 28 septembre 2018, et ses demandes 2.2 et 12.2. Pour ces trois demandes, la Régie réfère l'intervenant à la réponse à la question 2.1 déposée par TEQ en suivi de la décision de la Régie du 26 septembre 2018 au sujet des contestations. En ce qui a trait à la demande 12.2, la Régie réfère également l'intervenant à la réponse de TEQ aux questions 18.2 et 20.2 de la Régie et à la question 2.11 de l'ACEFO⁵⁴.
- l'AQP-ACP quant à ses demandes 3.1 à 3.3, compte tenu qu'elles visent des mesures sans impact énergétique.
- l'AQP-ACP quant à ses demandes 3.5, 5.2, 7.4, 11.3, 13.1 et 13.2, puisqu'elles ne permettent pas à la Régie d'apprécier la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement pour la période 2018 à 2023.
- l'AQP-ACP quant à sa demande 13.3, telle que formulée.
- Énergir quant à sa demande 1.1 a), telle que formulée.
- Énergir quant à ses demandes 1.1 b) et 1.1 c), 1.2, 1.3 et 1.4. Ces demandes visent l'établissement de l'apport financier requis par TEQ et sa répartition par forme d'énergie.
- HQD quant à sa demande 1.2, telle que formulée, et à ses demandes 1.1 et 1.4, compte tenu qu'elles visent l'établissement de l'apport financier requis par TEQ et sa répartition par forme d'énergie.
- OC quant à ses demandes 9.2 et 9.4, compte tenu qu'elles visent l'établissement de l'apport financier requis par TEQ et sa répartition par forme d'énergie.
- le ROEÉ quant à sa demande 3.4, puisqu'elle ne permet pas à la Régie d'apprécier la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles fixées par le gouvernement pour la période 2018 à 2023.
- le RTIEÉ quant à sa demande 1-1 h). La Régie réfère l'intervenant à l'un des engagements pris en séance de travail, déposés par TEQ⁵⁵.
- le RTIEÉ quant à sa demande 1-9 a). La Régie note que certains des rapports demandés par l'intervenant sont publics.
- le RTIEÉ quant à ses demandes 1-17 a), 1-24 a), 1-24 b) et 1-24 d). Les mesures visées par ces demandes ne sont associées à aucun impact énergétique.

⁵⁴ Pièces [B-0092](#), p. 5, [B-0087](#), p. 5, et [B-0084](#), p. 52 et 54.

⁵⁵ Pièces [B-0048](#) et [B-0052](#), p. 47 à 48.

- le RTIEÉ quant à ses demandes 1-10 c), 1-25 d) et 1-25 e), puisqu'elles ne permettent pas à la Régie d'apprécier la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles fixées par le gouvernement pour la période 2018 à 2023.

[102] La Régie accueille les contestations des intervenants suivants au motif que les demandes en cause sont pertinentes à la compréhension de la preuve déposée par TEQ :

- l'ACEFO quant à ses demandes 6.3 et 6.4;
- l'AQP-ACP quant à ses demandes 2.3, 3.4, 7.1 à 7.3, 8.1, 13.4 et 13.5;
- HQD quant à sa demande 1.3;
- le RTIEÉ quant à ses demandes 1-1 e), 1-1 g), 1-11 a), 1-11 b), 1-21 a), 1-24 c) et 1-24 e) à 1-24 i).

[103] La Régie accueille les contestations des intervenants suivants pour les motifs énoncés :

- l'AQP-ACP quant à sa demande 2.7, qui vise la possibilité de demander à TEQ d'évaluer des mesures additionnelles.
- OC quant à sa demande 9.3. La Régie note que la question de l'intervenante est la même que sa question 25.1, qu'elle maintient par la présente décision.

[104] La Régie accueille partiellement les contestations des intervenants suivants pour les motifs énoncés :

- le RTIEÉ quant à ses demandes 1-1 b) et 1-1 f). La Régie demande à TEQ de compléter le tableau de la pièce B-0018 avec les informations manquantes, afin de répondre à la demande 1-1b) de l'intervenant, ainsi que de déposer la version Excel demandée par la demande 1-1 f), uniquement pour les demandes 1-1 b) et 1-1 e). Cette question est pertinente pour l'appréciation de la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement pour la période 2018 à 2023.
- le RTIEÉ quant à sa demande 1-21 b). La Régie demande à TEQ de répondre à la question de l'intervenant, en excluant le gain attendu sur les GES des mesures d'exclusivité, puisqu'elle est pertinente à la compréhension de la preuve déposée par TEQ.

[105] Finalement, la Régie rejette la contestation du RTIEÉ quant à ses demandes 1-27 a), 1-27 b), 1-29 a), 1-29 b), 1-30 a) et 1-30 b) puisqu'il s'agit de questions de nature juridique.

[106] **La Régie demande à TEQ de répondre aux demandes retenues par la présente décision, au plus tard le 31 octobre 2018 à 12 h.**

5. CADRE D'EXAMEN ET BUDGETS DE PARTICIPATION DE L'ASPECT 2

5.1 RÔLE DES MISES EN CAUSE

[107] Lors de l'audience du 26 septembre 2018, l'ensemble des participants a indiqué être d'avis que les mises en cause devaient répondre directement aux demandes de renseignements relatives aux programmes et mesures dont elles sont responsables.

[108] **À des fins d'efficacité réglementaire, la Régie est favorable à ce mode de fonctionnement procédural.**

5.2 BUDGETS DE PARTICIPATION SPÉCIFIQUES

[109] Le ROEÉ, la FCEI, l'UC et l'UPA⁵⁶ ont déposé un budget de participation relatif aux deux aspects du dossier, le 5 juillet 2018, conformément au *Guide de paiement des frais 2012*⁵⁷ (le Guide).

⁵⁶ Pièces C-ROEÉ-0004, C-FCEI-0004, C-UC-0004 et C-UPA-0003 (pièces confidentielles).

⁵⁷ [Guide de paiement des frais 2012](#).

[110] Le 31 juillet 2018, l'UC informe la Régie qu'elle cesse sa participation en ce qui a trait à l'aspect 1 du dossier, mais entend poursuivre son intervention pour l'aspect 2⁵⁸. Le 15 août, la FCEI informe la Régie qu'elle ne dépose pas de budget de participation spécifique pour l'aspect 1 du dossier⁵⁹.

[111] Dans sa décision D-2018-111⁶⁰, la Régie prend acte des budgets de participation exclusifs à l'aspect 1 du dossier, déposés entre le 30 juillet et le 13 août 2018.

[112] Conséquemment, la Régie demande aux intervenants ayant prévu traiter de l'aspect 2 du dossier et qui comptent présenter une demande de paiement de frais à la Régie, de déposer, avant le 31 octobre 2018 à 12 h, un budget de participation relatif exclusivement à cet aspect du dossier. Les budgets de participation devront être préparés conformément aux dispositions du Guide.

[113] Par ailleurs, la Régie encourage les intervenants à cibler leurs interventions et, si plusieurs d'entre eux comptent traiter d'un sujet sous le même angle, elle leur demande de se coordonner afin d'éviter les doublons.

[114] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

DÉTERMINE l'étendue de sa compétence quant à certains apports financiers nécessaires pour la réalisation du Plan directeur et tel qu'indiqué à la section 2.2.2 de la présente décision;

DÉTERMINE de façon finale la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie au montant de 85,2 M\$ et sa répartition par forme d'énergie, telles que présentées au tableau du paragraphe 94 de la présente décision;

⁵⁸ Pièce [C-UC-0006](#).

⁵⁹ Pièce [C-FCEI-0006](#).

⁶⁰ Pages [5 et 7](#).

ORDONNE à TEQ de répondre aux questions pour lesquelles la Régie a accueilli ou accueilli partiellement les contestations à la section 4 de la présente décision, ainsi qu'à ses propres questions qu'elle a maintenu à la section 3, **au plus tard le 31 octobre 2018 à 12 h**;

ORDONNE aux participants de se conformer à l'ensemble des éléments décisionnels de la présente décision.

Louise Rozon
Régisseur

Marc Turgeon
Régisseur

Nicolas Roy
Régisseur

Représentants :

Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO) représentée par M^e Steve Cadrin;

Association des consommateurs industriels de gaz, Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (ACIG-AQCIE-CIFQ) représenté par M^e Guy Sarault;

Association Hôtellerie Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ) représenté par M^e Steve Cadrin;

Association québécoise du propane et Association canadienne du propane (AQP-ACP) représenté par M^e Michael Dezainde;

Énergir, s.e.c. représentée par M^e Vincent Locas;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M^e André Turmel;

Gazifère Inc. représentée par M^e Adina Georgescu;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ) représenté par M^e Prunelle Thibault-Bédard;

Hydro-Québec (HQD) représentée par M^e Simon Turmel;

Option consommateurs (OC) représentée par M^e Éric McDevitt David;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par M^e Franklin S. Gertler;

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Prunelle Thibault-Bédard;

Regroupement pour la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques (RTIÉÉ) représenté par M^e Dominique Neuman;

Transition énergétique Québec (TEQ) représentée par M^e Stefan Chripounoff;

Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Hélène Sicard;

Union des producteurs agricoles (UPA) représentée par M^e Marie-Andrée Hotte.