

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

**PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL**

**ÉNERGIR, s.e.c.
Demanderesse**

N° R-4076-2018, phase 1

et

**REGROUPEMENT DES
ORGANISMES
ENVIRONNEMENTAUX EN
ÉNERGIE (ROÉÉ), *et al.*
Intervenants**

**Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et
de modification des Conditions de service et tarif d'Énergir
s.e.c. à compter du 1^{er} octobre 2019**

**ARGUMENTATION DU ROÉÉ
DANS LE CADRE DE LA PHASE 1**

PLAN

	<i>page</i>
A. La participation et la vision générale du ROÉÉ	1
B. La demande d'Énergir	6
C. La position et les recommandations du ROÉÉ	8
D. Énergir limite sa demande au seul dossier R-4076-2018	14

LE ROÉÉ EXPOSE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

A. La participation et la vision générale du ROÉÉ

1. L'intervention du ROÉÉ dans le présent dossier est ciblée et étroitement liée à son intérêt tel que animé par les principes directeurs auxquelles adhèrent ses sept groupes membres.
 - [C-ROÉÉ-007](#) , p. 1 et 2
2. Dans le contexte de la phase 1 du présent dossier, les principes directeurs suivants sont particulièrement pertinents au positionnement du ROÉÉ :
 - « La primauté de la conservation et de l'efficacité énergétique sur toute autre forme de production d'énergie afin notamment d'opérer une diminution de l'utilisation de combustible fossile;
 - La réduction de la consommation d'énergie ainsi que des émissions de gaz à effet de serre à travers des choix de consommation plus judicieux;
 - La mise en place au Québec de politiques, de lois et de mesures de régulation qui favorisent des choix d'investissements et de consommation environnementalement judicieux, économiquement et socialement avantageux et permettant la transition du Québec vers une économie durable ;
 - L'application de mécanismes transparents et démocratiques à l'intérieur des processus de prise de décision »
3. C'est pourquoi, aux fins de la phase 1 du dossier R-4076-2018 concernant la Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et tarif d'Énergir s.e.c. à compter du 1^{er} octobre 2019 le ROÉÉ limite son intervention, sa preuve et la présente argumentation au seul sujet des modifications proposées par Énergir à la présentation du Plan global en efficacité énergétique.
4. Il s'agit d'un enjeu de grande importance pour le ROÉÉ.

5. En effet et avec égards, selon le ROÉÉ la proposition d'Énergir dépasserait la seule question de la forme de présentation du Plan global en efficacité énergétique (« PGEÉ »). Elle renfermerait notamment d'enjeux de l'exercice complet, soutenu, intégré, continu et public des compétences exclusives de la Régie de l'énergie
6. Nous référons plus particulièrement aux compétences portant sur l'établissement de tarifs justes et raisonnables, sur la planification des approvisionnements, sur l'efficacité énergétique et à l'égard du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique, établies à l'article 31 de la [Loi sur la régie de l'énergie](#) (« LRÉ ») et étayées notamment aux articles 48, 49, 52, 72, 74 et 85.40 à 85.44 LRÉ.
7. Ces compétences doivent s'exercer par la Régie de manière à permettre le plein respect en tout temps de l'ensemble de ses responsabilités générales à l'article 5 LRÉ :

« 5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. »

8. Il est évident que ces diverses dispositions s'interprètent l'une avec les autres et de manière large et libérale afin d'en assurer l'accomplissement de leurs objets. De plus, la Régie doit tenir compte notamment des rôles dévolus par la loi au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles au Conseil des ministres (« le Gouvernement »), à Transition énergétique Québec (« TEQ ») et à la Table des parties prenantes.

- [Loi d'interprétation](#), art. 41 et 41.1
- [Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune](#), surtout art. 12 et 14.1
- [Loi sur Transition énergétique Québec](#)

9. Mais au demeurant, le ROÉÉ souligne que les compétences et responsabilités confiées à la Régie par l'Assemblée nationale incombent à l'organisme de régulation économique multifonctionnel à l'exclusion de toute autre instance.
10. Il en résulte qu'afin de disposer de la demande d'Énergir, y compris dans l'espèce au chapitre du traitement réglementaire du PGEÉ la Régie est tenue d'interpréter et appliquer sa loi de manière à donner plein effet à la portée et à la nature exclusives de ses compétences et responsabilités.
11. Selon le ROÉÉ, la solution retenue par la présente formation dans le contexte du dossier tarifaire et de plan d'approvisionnement d'Énergir devrait s'articuler à la lumière des principes directeurs substantiels et de processus énoncés ci-dessus.
12. Sur le fond, cela commande une décision qui permet notamment la réduction de la consommation de l'énergie et la maximisation de la conservation et de l'efficacité énergétique, le tout afin de réduire et à terme éliminer le recours aux énergies fossiles y compris le gaz naturel dont la production, le transport, la distribution et la combustion contribuent de manière importante à la charge atmosphérique des gaz à effet de serre (GES).
13. Au chapitre du processus, le ROÉÉ soutient que la présente formation devrait retenir la solution qui permet de maximiser la participation du public dans la régulation d'Énergir en matière d'efficacité énergétique, tant dans le contexte de l'établissement du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques et l'approbation des mesures et programmes des distributeurs qui en font partie, qu'aux fins de l'exercice par la Régie de ses responsabilités en matière tarifaire et en ce qui concerne les approvisionnements.
14. En effet, Énergir bénéficie d'un monopole établi par la loi (le droit exclusif de distribution de gaz naturel). La régulation dans l'intérêt public par la Régie avec la collaboration des intervenants est le gage du privilège économique de la franchise.
 - [LRE](#), chapitre VI -- Droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz, et notamment les articles 63, 69, 72, 73, 74, 77
 - [LRE](#), art. 25, 31, 48, 49
 - Bertrand Schepper, [NS vol 2](#), p. 280

15. Avec égards, rien dans la [Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives](#) et l'ajout du nouveau chapitre VI.4 à la [Loi sur la régie de l'énergie](#) ne justifie la Régie de réduire l'intensité du traitement dans l'intérêt public et dans une perspective de développement durable des enjeux d'efficacité énergétique à même la régulation tarifaire et au chapitre des approvisionnements.

16. Surtout, considérant l'urgence d'agir et la rapidité de l'évolution des technologies et des besoins énergétiques, la présente formation ne saurait conclure que ces questions peuvent être traitées de manière complète qu'aux cinq (5) ans lors des causes portant sur l'approbation des mesures et programmes retenus par Transition énergétique Québec aux fins du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques.

B. La demande d'Énergir

17. La demande du 10 décembre 2018 renferme la proposition d'Énergir et la conclusion recherchée:

« 12. Considérant notamment les importants changements apportés au cadre réglementaire applicable à la gestion de l'efficacité énergétique, de la mise en place de Transition énergétique Québec et de l'adoption éventuelle du plan directeur quinquennal en transition, innovation et efficacité énergétiques (dossier R-4043-2018), Énergir propose d'utiliser une nouvelle forme de présentation des aides financières et dépenses d'exploitation du PGEÉ dans le cadre de ses dossiers tarifaires, et ce, à compter du présent dossier; »

[...]

« AUTORISER l'utilisation de la nouvelle forme de présentation des aides financières et dépenses d'exploitation du PGEÉ décrite dans la pièce Énergir-E, Document 6, et ce, à compter du présent dossier tarifaire et pour ceux à venir. »

[nous soulignons]

➤ [B-0002](#)

18. Le ROEÉ retient ce qui suit :

- La demande à ce chapitre vise bien plus qu'une question de forme. Au contraire, elle est proposée « Considérant notamment les importants changements apportés au cadre réglementaire ... »
- La proposition vise les dossiers tarifaires au pluriel et tous ceux à venir.

19. La nature permanente et générale de la demande est confirmée par la preuve d'Énergir.

➤ [B-0010](#) (10 décembre 2017) (Énergir-E, Document 6) et réitérée dans la pièce révisée [B-0027](#) (25 janvier 2019), p. 5, lignes 15-17

20. La demande d'Énergir vise donc une modification générale et permanente au traitement réglementaire de l'efficacité énergétique dans le cadre de l'exercice par la Régie de ses compétences en matière tarifaire et de planification.

➤ [LRÉ](#), art. 5, 31, 48, 49, 72.

21. Les enjeux tarifaires et d'approvisionnements sont aussi intimement liés à l'autorisation des immobilisations et extensions du réseau d'Énergir, ainsi qu'à l'autorisation de ses programmes commerciaux (art. 73 et 74 LRÉ)

22. Il s'agit de compétences exclusives que la Régie ne partage pas. Le traitement de la demande d'Énergir devrait tenir compte de cette réalité, sans ignorer que le chapitre VI.1 LRÉ s'ajoute aux responsabilités de la Régie.

C. La position et les recommandations du ROÉÉ

23. Selon le ROÉÉ l'enjeu ici est bien plus qu'une question de forme. La proposition d'Énergir aurait pour effet de rendre non pertinente aux fins de la phase 2 du dossier R-4076-2018 et de ceux à venir, plusieurs informations et questions normalement ouvertes aux intervenants et traitées par la Régie dans les cadres de dossiers tarifaires et de planification des approvisionnements « pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique. »

- art. 31, 48, 49, 72 [LRÉ](#)

24. Comme la mention l'analyste Bertrand Schepper :

« ...Pour le ROÉÉ, cette question-là est quand même plus large que simplement une question de forme, une question de documents qui ont été déposées.

C'est une question notamment de reddition de compte. »

- [NS vol 2](#), p. 277

25. Le ROÉÉ note que M. Vincent Pouliot se veut rassurant. Mais, de la compréhension du ROÉÉ, Énergir propose toujours que les « présentations aux cinq ans dans les causes de TEQ et les informations fournies lors de case de rapport annuel (non reproduites dans les causes tarifaires), sont suffisamment complètes et transparentes pour éclairer la Régie, les intervenants et le public. »

- Vincent Pouliot, [NS vol 2](#), p. 126-127
- [C-ROÉÉ-007](#), p. 7-8

26. Selon le ROÉÉ, le traitement aux cinq ans dans les causes du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques n'est pas assez fréquent pour permettre une reddition de compte suffisante en lien avec les changements dans les marchés. De plus le dépôt d'informations dans les dossiers de rapport annuel que ne font généralement pas l'objet d'audience de vive voix ne permettraient pas au régulateur « de vérifier et d'agir sur la rentabilité des programmes, leur utilité et leurs paramètres pour être à même de juger de leur pertinence et donc de leur financement. »

- [C-ROÉÉ-007](#), p. 8

27. Par ailleurs, le ROEE fait valoir que la proposition d'Énergir ne permettrait pas de respecter les exigences du Guide du dépôt :

« Le ROEE souligne par ailleurs que la proposition d'Énergir ignore ou encore viendrait modifier le Guide de dépôt établi par la Régie dans la matière dont le Chapitre 2 porte sur « La demande d'approbation des budgets annuels du Plan global en efficacité énergétique. » Ces exigences ont été établies qu'après la réception des commentaires de Gaz Métro et de certains intervenants. La modification importante maintenant proposée serait opérée à la pièce, sans qu'Énergir en fasse la demande explicite et sans proposition globale et cohérente de mise à jour du Guide. »

➤ [C-ROEE-007](#), p. 5

28. Au plus, par sa preuve Énergir confirme qu'il revendique le droit de modifier le contexte réglementaire et la fréquence de dépôt d'informations à la Régie pour examen public et même de traiter certaines exigences comme caduques.

➤ [B-0034](#), p. 4

➤ Isabelle Lemay, [NS vol 2](#), p. 112-113

29. Enfin, le ROEE fait valoir qu'il est prématuré de rendre une décision modifiant de manière permanente le traitement des enjeux d'efficacité énergétiques à même les dossiers tarifaires et de planification des approvisionnements, au cœur de la mission de la Régie.

30. La lettre procédurale dans le dossier R-4018-2017 ([A-0028](#)) n'a pas la portée qu'Énergir lui donne. Comme il est précisé par le ROEE, la formation dans ce dossier a seulement décidé de suspendre l'examen de la preuve relative au PGEÉ afin d'éviter du travail en double et le risque de décisions contradictoires dans un seul dossier tarifaire considérant le dossier de plan d'approvisionnements alors en cours :

« ...les conclusions que le distributeur tire de la lettre du 28 juin 2018 16 dépasseraient largement ce que la Régie a décidé dans le dossier R-4018-2017, phase 2, soit qu'elle 'cesse l'examen de la preuve relative au PGEÉ d'Énergir dans le dossier R-4018-2017 produite en phase 2.' » [nos soulignements]

➤ [C-ROEE-007](#), p. 5

31. Il ne fait pas de doute que la formation dans le dossier R-4043-2018 s'est saisie en vertu de l'article 85.41LRÉ de l'examen de la preuve sur les programmes et mesures en efficacité énergétique du PGEÉ d'Énergir et s'est jugée compétente d'examiner et approuver les budgets afférents.

- R-4043-2018 : D-2018-095, par 91 ss.; D-2018-146, par. 32; D-2018-170. par. 50

32. Toutefois,

« ...la Régie dans le dossier R-4043-2018 n'a pas encore rendu une décision qui permet de connaître son interprétation de l'article 85,41 LRÉ et de l'agencement de sujets entre les dossiers quinquennaux de plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques et les dossiers tarifaires des distributeurs pour l'année réglementaire de dossiers de plans et pour ceux qui tombent entre deux plans. »

- [C-ROEE-007](#), p. 8
- Voir aussi : [NS vol 1](#), p. 45-49 (représentations du soussigné lors de la Conférence préparatoire); R-4057-2018, [NS vol. 1](#), p. 58-81 (représentations du soussigné lors de l'audience du 24 août 2018 quant à l'opportunité de suspendre l'examen des interventions en efficacité énergétique considérant l'examen en cours des programmes et mesures du Distributeur dans le cadre de la demande de Transition énergétique Québec.)

33. Par exemple, comme le note avec raison l'ACEFQ, la formation dans le dossier R-4043-2018 n'a pas pris de décision que permet de conclure que l'approbation des budgets pour les programmes et mesures traitées dans le cadre de l'aspect 2 de ce dossier se fera sur un horizon de cinq ans.

- Preuve ACEFQ, [C-ACEFQ-0006](#), p. 13-14
- Jean-Francois Blain, [NS vol 2](#), p. 219-220

34. Énergir récite l'article 8 de la [Loi sur Transition énergétique Québec](#) et le premier alinéa de l'article 85.41 [LRÉ](#). Elle conclurait à un changement dans le processus réglementaire en vertu duquel l'approbation aux cinq ans dans un contexte de planification des programmes et des mesures des distributeurs d'énergie ainsi que de l'apport financier nécessaire à leur

réalisation viendrait circonscrire l'exercice par la Régie de ses compétences exclusives en matière tarifaire et de planification d'approvisionnements.

➤ [B-0027](#), p.2

35. Cette affirmation d'Énergir n'est pas étayée par les textes de loi en question.
36. Il n'y a rien dans la LRE qui indiquerait que l'élargissement des responsabilités de la Régie à l'égard de l'approbation des programmes, mesures et budgets d'efficacité énergétique au cinq ans en ce qui concerne le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques se solde par le rétrécissement des autres compétences de la Régie et la suspension de leur plein exercice entre deux plans directeurs.
37. Le ROEE souligne que les responsabilités de la Régie en matière d'efficacité énergétique ne se limitent pas aux programmes et mesures nécessaires pour atteindre les cibles somme toute peu ambitieuse du Gouvernement reflétées au Plan directeur proposé par TEQ dans le cadre du dossier R-4043-2018.
38. Nous avons expliqué cette réalité réglementaire lors de la conférence préparatoire :

Malheureusement, la façon qu'on interprète, semble-t-il, que TEQ interprète son rôle, le gouvernement peut-être ou l'ancien gouvernement du moins avait la même idée que la préoccupation était surtout au niveau des gaz à effet de serre mais par le biais de l'efficacité et l'utilisation au recours notamment aux hydrocarbures.

Mais, moi, je vous soumetts que, dans votre loi, les questions d'efficacité énergétique peuvent avoir d'autres raisons d'être que simplement la réduction de gaz à effet de serre. Il n'y a rien qui dit que ça ne pourrait pas être pour des raisons reliées tarifaires notamment qui seraient immobilisation qui seraient opportunes de faire plus ou moins d'efficacité énergétique dans les... pour Énergir.

Par exemple [...] dans le cas d'Énergir, s'ils ont des problèmes de congestion sur le réseau, ça pourrait être une raison pour faire... qui est non relié aux gaz à effet de serre

comme tel, mais il y a une raison pour faire de l'efficacité énergétique pour sauver entre autres des sous en matière de... amélioration du réseau.

Je pense qu'il y a beaucoup de choses qui ne sont pas encore réglées au niveau de qu'est-ce qui est encore dans la compétence ou dans les responsabilités, puis, bon, vos responsabilités à l'article 5 notamment pour faire... voir aux besoins énergétiques dans une perspective durable. Ça peut être plus large que simplement qu'est-ce qui est fait devant le TEQ. [nous soulignons]

➤ [NS vol 1](#), p. 47-48

39. Dans le même ordre d'idées, Énergir reconnaît que les raisons de faire de l'efficacité énergétique ne se limitent pas à l'atteinte des cibles du Gouvernement.

➤ Marc-André Goyette, [NS vol 2](#), p. 137-138

40. Le ROÉÉ soumet, à l'instar de l'ACEFQ, que le contexte dans lequel la Régie doit prendre sa décision est particulier. En effet, les programmes que présentent le distributeur ont connue des changements importants et demande une hausse des contributions des clients sans avoir démontré sa capacité à remplir les exigence au courant des prochaines années. En ce sens, accorder plus de latitude à Énergir sur la reddition de copte nous apparaît une mauvaise décision de gouvernance.

➤ Jean-François Blain, [NS vol 2](#), p. 220 à 225

➤ Bertrand Schepper, [NS vol 2](#), p. 280

41. Pour l'ensemble de ces motifs, le ROÉÉ maintient sa recommandation 1 :

« Dans les circonstances et bien que sensible aux arguments d'allégement réglementaire, et à plus forte raison considérant les maigres informations qu'Énergir proposerait de mettre en preuve dans le présent dossier ainsi que dans les dossiers tarifaires qui suivrons, le ROÉÉ considère que la Régie ne devrait pas permettre à Énergir de modifier dès maintenant les pièces du PGEÉ.

Le ROEE recommande à la Régie de refuser la demande d'Énergir d'autoriser l'utilisation de la nouvelle présentation des aides financières et des dépenses d'exploitation du PGEÉ , et ce, dès le présent dossier tarifaire et pour ceux à venir. Le distributeur devrait donc présenter la pièce similaire à la pièce GM-J, Document 3 du dossier R-4018-2017 pour la présente cause tarifaire et éventuellement les suivantes. »

➤ [C-ROEE-007](#), p. 8

42. Le ROEE maintient aussi ses recommandations 2, 3 et 4 portant sur le traitement réglementaire des modifications aux programmes, les informations qu'Énergir devrait être tenu de présenter et sur le droit aux DDR et contre-interrogatoire.

➤ [C-ROEE-007](#), p. 8

D. Énergir limite sa demande au seul dossier R-4076-2018

43. Comme nous l'avons démontré, la demande formulée à l'origine par Énergir portait sur une modification générale et permanente du traitement réglementaire de l'efficacité énergétique à même les dossiers annuels tarifaires et de planification des approvisionnements.

44. Or, dans son argumentation, le procureur d'Énergir opère une modification à sa demande en la limitant à la seule problématique des deux dossiers actuellement en cours :

« 38. L'objectif poursuivi par Énergir en formulant sa proposition consiste essentiellement à tenter de concilier deux examens actuellement en cours devant la Régie :

- Examen, par la formation saisie du dossier R-4043-2018, pour fins d'approbation, des programmes et mesures en efficacité énergétique («programmes») sous la responsabilité des distributeurs aux fins de la réalisation du Plan directeur en transition énergétique sur l'horizon 2018-2023,

- Examen, par la présente formation (R-4076-2018), du revenu requis pour la fixation du tarif de distribution 2019-2020, comprenant notamment le budget nécessaire à la réalisation des programmes d'Énergir actuellement sous examen dans le dossier R-4043-2018; »

[nous soulignons]

➤ Plan d'argumentation d'Énergir, [B-0038](#) , par. 38 et ss.

45. La concurrence immédiate de deux dossiers dans lesquels deux formations de la Régie seraient appelées à traiter de preuves et de questions similaires constitue le leitmotiv jusqu'au dernier paragraphe de l'argumentation d'Énergir :

« 47. Le format de la « preuve tarifaire » devrait, lui aussi, s'adapter à cette nouvelle réalité réglementaire afin d'éviter que deux formations, dans deux dossiers distincts, soient saisies exactement des mêmes faits, et que les effectifs de la Régie et d'Énergir en discutent, à quelques semaines d'intervalle, dans deux forums parallèles; »

46. La maxime juridique enseigne que « hard cases make bad law ».

47. Dans l'espèce la Régie est saisie cette année de deux dossiers qui se recouperaient à certains égards et applique pour la première fois de nouvelles dispositions de sa loi.
48. Cette situation ponctuelle et occasionnant présentement une importante charge de travail pour la Régie, pour Énergir et pour les intervenants ne justifie pas de modifications générales au traitement réglementaire de l'efficacité énergétique dans tous les dossiers tarifaire et de planification des approvisionnements.
49. Au contraire, dans le contexte de ce dossier d'exception (« hard case ») la prudence commanderait que la Régie accepte la limitation par Énergir de sa propre demande. La Régie devrait éviter de se prononcer sur des questions réglementaires non nécessaires au traitement du dossier R-4076-2018 pour l'année 2019-2020 et qui deviendraient beaucoup plus claires lorsque le dossier R-4043-2018 sera complété.

Le tout respectueusement soumis,

Montréal, le 11 février 2019

(s) *Franklin S. Gertler*

**FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE
par : Me Franklin S. Gertler**

**Aldred Building
507 Place d'Armes, bureau 1701
Montréal, Québec
H2Y 2W8
t. 514-798-1988
f. 514-798-1986
c. 514-942-9309
franklin@gertlerlex.ca**