

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

R-4141-2020

**ASSOCIATION DES DISTRIBUTEURS
D'ÉNERGIE DU QUÉBEC (ADEQ)**

Intervenante

et

**OPTION CONSOMMATEURS ET
ASSOCIATION POUR LA PROTECTION
DES AUTOMOBILISTES (OC-APA)**

Intervenante

et

**ASSOCIATION COOPÉRATIVE
D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE QUÉBEC
(ACEFQ)**

Intervenante

**AUDIENCE SUR LES COÛTS D'EXPLOITATION QUE DOIT SUPPORTER UN
DÉTAILLANT EN ESSENCE OU EN CARBURANT DIESEL**

**ARGUMENTATION ASSOCIATION COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE
QUÉBEC (ACEFQ)**

PARTIE 1

(MODÈLE DE RÉFÉRENCE ET OPPORTUNITÉ D'INCLURE)

I. INTRODUCTION

1. Aux fins de l'application de la présomption décrite à l'article 67 de la *Loi sur les produits pétroliers* (« **LPP** »), la Régie fixe, tous les trois ans, un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant (le « **Montant** »), le tout conformément à l'article 59 de la *Loi sur la Régie de l'Énergie* (« **LRÉ** »);

2. La LPP précise au 3^e al. de l'article 67 que les « coûts que doit supporter le détaillant » sont ce qu'il en coûte à un détaillant pour « acquérir et revendre » les produits pétroliers;
3. Historiquement, la Régie interprète les « coûts que doit supporter le détaillant » (le « **PME** ») comme étant la somme des composantes : (a) prix minimal à la rampe (b) coût minimal de transport (c) les taxes fédérales et provinciales (ensemble les « **Coûts d'acquisition** » ou « **IQCA** ») et d) le Montant que doit fixer la Régie au titre des coûts d'exploitation;
4. La quatrième composante (d) le Montant que la Régie a fixé au titre des coûts d'exploitation en vertu de l'art. 59 LRÉ (les « **Coûts d'exploitation** ») a historiquement été traitée comme étant exclue du calcul du PME, la Régie ayant décidé qu'elle avait une discrétion totale quant à l'inclusion ou l'exclusion de ces coûts;
5. La décision **D-99-133** de la Régie, soit la première décision rendue en vertu des lois précitées, a retenu un volume annuel de ventes de 3,5 ML/année et a établi à 3 ¢/L le Montant des Coûts d'exploitation « nécessaires et raisonnables » pour effectuer le commerce au détail d'essence ou de carburant diesel de façon efficace;
6. Dans cette décision la Régie jugeait qu'il n'était pas opportun d'inclure la quatrième composante, le Montant, dans le calcul du PME, le tout tel qu'il sera plus amplement décrit ci-dessous;
7. Les décisions D-2000-141, D-2003-126, D-2006-112 et D-2010-025 ont reconduit, pour l'ensemble du territoire du Québec, le Montant fixé dans la décision D-99-133, en concluant qu'il n'y avait pas eu de changements significatifs dans les conditions de marché ou dans la structure des Coûts d'exploitation;
8. Par sa décision **D-2013-087** la Régie a procédé à une réévaluation complète des Coûts d'exploitation. La Régie a maintenu les caractéristiques du modèle commercial, a modifié le volume de référence pour une essencerie à 5,5 ML/année et a fixé à 3,5 ¢/L le Montant des Coûts d'exploitation;
9. Encore une fois, la Régie a décidé d'exclure la quatrième composante, le Montant, dans le calcul du PME, le tout tel qu'il sera plus amplement décrit ci-dessous;
10. Les décisions subséquentes D-2015-11 et D-2018-087 ont reconduit, pour l'ensemble du territoire du Québec, le Montant fixé par la décision D-2013-087, concluant qu'il n'y avait pas eu de changements significatifs dans les conditions de marché ou dans la structure des Coûts d'exploitation;
11. L'ACEFQ est en accord avec la position soumise par l'ADEQ à l'effet que certains aspects contextuels ont changé depuis 2013 et que cette évolution nécessite un examen approfondi par la Régie des éléments des Coûts d'exploitation et de

l'opportunité ou non d'inclure le Montant au titre des Coûts d'exploitation dans le calcul du PME pour l'ensemble du Québec;

12. Dans le présent dossier, la Régie a fixé, par sa décision procédurale D-2021-034, le cadre de l'examen du dossier et a accordé le statut d'intervenant à l'ACEFQ;

II. PRÉSENTATION DE L'ACEFQ

13. L'ACEF de Québec (ACEFQ), qui existe depuis plus de cinquante ans, défend les droits et intérêts des consommateurs, particulièrement — mais non exclusivement — les ménages à faibles et modestes revenus;
14. Elle intervient régulièrement dans divers dossiers de la Régie de l'énergie, et ce, depuis de nombreuses années;
15. Les sujets dont ACEFQ a traité en preuve écrite¹ dans le cadre du présent dossier avaient été énoncés dans sa Demande d'intervention² déposée le 22 février 2021 et font partie des sujets identifiés par la Régie dans sa décision D-2021-034³ du 22 mars 2021, soit :
- Le modèle de référence;
 - L'opportunité d'inclure le Montant dans le PME pour l'ensemble du Québec;
 - L'opportunité de déterminer des zones;
 - Les éléments de coûts d'exploitation.
16. Les conclusions et recommandations de l'ACEFQ sont énoncées dans sa preuve écrite⁴, complétée par la preuve par témoignage oral de M. Jean-François Blain à l'audience⁵;
17. La présente argumentation n'a pas pour but de réitérer tous et chacun des éléments de la preuve de ACEFQ, mais d'attirer l'attention de la Régie sur certains éléments en particulier;

III. MODÈLE DE RÉFÉRENCE

a. Modèle commercial

18. En ce qui concerne le modèle commercial, le modèle de référence retenu présentement par la Régie⁶ est :

¹ C-ACEFQ-0011.

² C-ACEFQ-0004.

³ Décision D-2021-034, par. 71.

⁴ C-ACEFQ-0011.

⁵ Notes sténographiques, A-0031, pages 144-237.

⁶ Décision D-99-133, p. 39, 40, 41, 51 et Décision D-2013-087, par. 109.

- Libre-service;
 - Jumelée à un dépanneur;
 - Exploité par un propriétaire indépendant;
 - Ouverte 18 heures par jour, 365 jours par année;
19. L'ACEFQ soumet que le modèle commercial identifié à la décision D-2013-087 est toujours d'actualité et que ces caractéristiques sont celles d'une essencerie « efficace ». L'ACEFQ soumet que le modèle commercial d'une essencerie n'est pas l'enjeu principal, mais plutôt la question de la juste détermination du Montant (incluant le volume de ventes);

b. Volume de ventes

20. L'ACEFQ soumet que le modèle de référence actuellement utilisé par la Régie, soit un volume de vente annuel de 5,5 ML, n'est pas représentatif du volume moyen réellement vendu et ce, que ce soit pour l'ensemble du Québec ou pour chacune des trois (3) zones proposées pour le Québec;
21. L'ACEFQ appuie la proposition de l'ADEQ relativement aux volumes de vente moyens par zone, tels que décrits aux tableaux 4 et 5 de sa preuve⁷, et résumé comme suit :

Présentement	Position de l'ADEQ appuyé par l'ACEFQ
5.5 ML/année pour tout QC	Zone 1: 4.2 ML/année
	Zone 2: 3.2 ML/année
	Zone 3: 2.0 ML/année

22. Dans sa preuve l'ADEQ, utilise des volumes de ventes moyens qui sont calculés avec les données réelles du document intitulé *Recensement des essenceries en opération au Québec au 31 décembre 2019*⁸;
23. L'ACEFQ constate de son contre-interrogatoire que les volumes réels vendus depuis le recensement de 2019 ont chuté;
24. En preuve, l'ACEFQ a fait les constats suivants⁹ :
- Les petites essenceries ayant des volumes de vente annuels moyens de moins de 2 ML ont diminué en nombre dans de plus fortes proportions au cours des 10 dernières années;

⁷ C-ADEQ-0006, p. 12-13.

⁸ C-ADEQ-0010, p. 47-80 (Tableaux 9, 10, 11) et C-ADEQ-0040.

⁹ C-ACEFQ-0011, p. 7-8.

- Les essenceries situées dans des municipalités de moins de 5 000 habitants ont un volume de vente annuel moyen de 2,1 ML;
 - En 2019, le volume de vente annuel moyen au Québec était 3,24 ML;
 - En 2019, plus de 86 % des essenceries au Québec ont vendu moins de 5,5 ML/année;
 - En 2019, le volume de vente annuel moyen à Montréal était 4,2 ML;
 - En 2019, plus de 76 % des essenceries à Montréal ont vendu moins de 5,5 ML/année;
25. L'ADEQ confirme d'ailleurs que depuis l'année dernière le marché est en décroissance et que ce déclin du marché emporte la fragilité de la situation de certains détaillants¹⁰;
 26. Cette décroissance du marché est due à plusieurs facteurs (parc automobile existant, transition énergétique, télétravail) certains non reliés à la pandémie COVID-19¹¹;
 27. Ne pas prendre en compte la réalité des volumes de vente dans la détermination des coûts met à risque la survie des plus petites essenceries, particulièrement en dehors des zones urbaines;
 28. La disparition des plus petites essenceries souvent localisées dans les communautés de moins de 5 000 habitants aura pour effet de drainer une partie de l'activité économique locale vers des villes centres;
 29. Dans les régions éloignées, les disparitions des essenceries à petits volumes se traduiraient non seulement par des déplacements additionnels pour ravitaillement en carburant, mais également par l'émission de plus de gaz à effet de serre;
 30. L'ACEFQ recommande à la Régie d'adopter un modèle qui reflète la réalité de la vente au détail de carburant au Québec;
 31. Cette réalité est diversifiée à cause de l'occupation du territoire, d'une densité très inégale;
 32. Finalement, lors de son témoignage, M. Blain confirme le retrait de la recommandation de l'ACEFQ relativement au volume moyen de chaque zone et appuie la proposition de l'ADEQ en ce qui concerne les volumes moyens pour chacune des trois zones proposées¹²;

¹⁰ Notes sténographiques, A-0031, page 41, lignes 22-25 et page 42, lignes 1-2.

¹¹ Notes sténographiques, A-0029, pages 82-86.

¹² Notes sténographiques, A-0031, page 210, lignes 5-19.

33. **Conclusions : l'ACEFQ conclut que le modèle de référence actuellement utilisé par la Régie n'est pas représentatif de la réalité québécoise, en particulier celle des régions éloignées, ne permet pas la poursuite de l'objectif visé par l'article 67 de la LPP (protéger la concurrence) et, en l'absence d'inclusion des dépenses d'exploitation et de prix plafond, donne lieu à des variations de prix non souhaitables, nuisibles et mal perçues par les consommateurs.**
34. **L'ACEFQ recommande à la Régie d'abandonner le modèle de référence actuel basé sur un volume annuel de 5,5 ML/an et d'adopter un modèle plus représentatif du volume moyen réellement vendu, et ce, distinctement pour chacune des trois zones proposées par l'ADEQ.**
35. **L'ACEFQ constate également que le modèle de référence basé sur un volume annuel de 5,5 ML/an dans le contexte actuel ne permet pas à la Régie d'assurer la protection des consommateurs tel que requis par l'article 59 LRÉ.**

IV. OPPORTUNITÉ D'INCLURE LE MONTANT DES COÛTS D'EXPLOITATION DANS LE PME POUR L'ENSEMBLE DU QUÉBEC

a. Analyse d'inclusion: Décision D-99-133

36. Dans cette décision, la Régie a retenu une interprétation de la LPP et de la LRÉ à l'effet qu'il y a trois (3) composantes incluses dans le calcul du PME: (i) prix minimal à la rampe (ii) coût minimal de transport (iii) taxes (ensemble, ce sont les « Coûts d'acquisition »¹³);
37. La Régie indique qu'elle a le pouvoir d'ajouter un montant au titre de coûts d'exploitation¹⁴ au calcul du PME;
38. La Régie reconnaît que le Législateur avait un objectif clair, soit la protection des intérêts des consommateurs¹⁵;
39. Dans cette décision, la Régie ne partage pas l'opinion de certains intervenants à l'effet que l'inclusion du Montant des Coûts d'exploitation dans le calcul du PME serait le principe. La Régie précise :

« Certains intervenants ont prétendu qu'« il découle de tout le contexte législatif ayant mené à l'adoption de la Loi que l'inclusion des coûts d'exploitation est la mesure naturelle à adopter pour faire droit à l'intention poursuivie par le législateur. » Puisque l'inclusion serait selon eux le principe, il appartiendrait à ses opposants

¹³ Décision D-99-133, p. 15.

¹⁴ Id.

¹⁵ Id. et art. 59 *in fine* LRÉ.

de convaincre la Régie des motifs devant l'amener à ne pas inclure les coûts d'exploitation dans le prix minimum.

La Régie ne partage pas cette opinion et, au contraire, considère important de souligner, dès à présent, qu'elle n'a pas à être convaincue hors de tout doute de l'opportunité d'inclure ou non un montant à ce titre au prix minimum déjà fixé et, de plus, qu'aucun fardeau de preuve ne repose sur les épaules des opposants à l'inclusion. Si le législateur avait voulu insérer à sa loi un tel fardeau, il aurait employé des termes clairs. Seule une preuve prépondérante sur l'opportunité de l'inclusion ou de la non-inclusion justifiera une décision, dans le meilleur intérêt des consommateurs. »¹⁶;

40. Relativement au sujet de l'inclusion, la Régie décrit la « question à débattre » comme suit :

*« **avantages et désavantages pour les consommateurs, l'industrie en général et les intervenants pétroliers** d'ajouter un montant additionnel à ceux déjà inclus dans le prix de vente minimum publié par la Régie, soit le prix minimal à la rampe de chargement, le coût minimal de transport et les taxes fédérales et provinciales »¹⁷ (nos soulignés);*

41. La Régie divise les éléments de preuve au dossier en deux groupes : les tenants de l'inclusion et ceux de la non-inclusion¹⁸;

42. Après analyse, la Régie décide que la situation à l'époque ne justifie pas l'inclusion, en se basant sur les éléments suivants¹⁹:

- coût plus élevé pour les consommateurs;
- faible productivité du réseau québécois de distribution des carburants;
- risque de monopolisation faible;
- contexte de surcapacité de l'offre versus la demande;
- faibles barrières à l'entrée;
- frein à l'innovation dans la recherche de moyens économiques pour satisfaire les besoins des consommateurs.

43. **La Régie détermine que la preuve a démontré qu'une concurrence vive sur le marché n'a pas, dans un passé récent, empêché le prix de vente au détail de dépasser en moyenne de plusieurs cents le litre le prix minimum en deçà duquel un détaillant serait présumé exercer ses droits de façon excessive et déraisonnable**²⁰;

¹⁶ Décision D-99-133. p. 15-16.

¹⁷ Id., p. 17.

¹⁸ Id., p. 67.

¹⁹ Id., p. 73.

²⁰ Id., p. 72-73.

44. **La Régie considère que le risque de monopolisation du marché n'existe pas du moins à court terme**²¹;

b. Analyse d'inclusion: Décision D-2013-087

45. La Régie réitère que l'objectif du législateur est d'assurer la protection des intérêts des consommateurs et non celle des intérêts commerciaux des détaillants. Le législateur n'a pas voulu protéger les concurrents, mais bien la concurrence. Le but ultime est de favoriser des prix concurrentiels à long terme²²;
46. Il est noté que depuis l'adoption des dispositions pertinentes de la LPP et la LRÉ, des demandes d'inclusions ont été décrétées à quatre (4) reprises, et dans chaque cas il y avait un caractère anormal et dysfonctionnel du marché dans une zone urbaine²³. La Régie note que les guerres de prix se sont produites dans les centres urbains du Québec²⁴;
47. La Régie considère que les régions non urbaines sont bien desservies et qu'on n'y retrouve pas de guerre de prix, donc selon la Régie elles ne requièrent pas de protection additionnelle²⁵;
48. La Régie détermine que seuls les marchés de certains centres urbains ont vécu des distorsions ayant milité en faveur d'une inclusion des coûts d'exploitation. Les zones de moins grande densité n'ont visiblement jamais éprouvé la nécessité d'une telle inclusion, peu importe son montant²⁶;

c. Résumé des questions pertinentes aux décisions antérieures de la Régie

49. L'inclusion assure-t-elle la protection des intérêts des consommateurs?²⁷
50. L'inclusion permet-elle le maintien et l'encouragement des forces du libre marché dans le secteur?²⁸
51. La preuve a-t-elle démontré que le prix de vente au détail a dépassé en moyenne de plusieurs cents le litre le prix minimum en deçà duquel un détaillant serait présumé exercer ses droits de façon excessive et déraisonnable?²⁹

²¹ Id., p. 73.

²² Décision D-2013-087, par. 8.

²³ Id., par. 11 et 79.

²⁴ Id., par. 79.

²⁵ Id., par. 75.

²⁶ Id., par. 80.

²⁷ Décision D-99-133, p. 14, 16.

²⁸ Id., p. 67.

²⁹ Id., p. 72-73.

52. La preuve a-t-elle démontré qu'un risque de monopolisation du marché existe à court ou long terme?³⁰
53. La preuve a-t-elle démontré l'existence de guerre de prix ou des distorsions dans des zones de moins grande densité?³¹

d. Réponses aux questions pertinentes en présente instance, dans le contexte actuel

i. L'inclusion assure-t-elle la protection des intérêts des consommateurs?³²

54. Cette question a été identifiée à titre de sujet à traiter lors des argumentations selon les remarques préliminaires de la formation en début de l'audience³³;
55. L'ACEFQ soumet que sur le moyen et long terme, l'inclusion permettrait d'assurer la protection et le maintien d'une diversité d'essenceries dans l'ensemble des régions du Québec, surtout dans les régions à faible densité;
56. Seule une minorité de consommateurs qui ont aujourd'hui géographiquement accès à des prix plus bas en absence d'inclusion perdrait un privilège géographique;
57. De plus, tel que mentionné dans le témoignage de M. Blain, l'impact de l'inclusion ne priverait pas les consommateurs de prix qui respectent les objectifs visés par la loi³⁴;
58. Finalement, l'inclusion fournirait aux consommateurs une certaine stabilité de prix (fluctuations moins sévères qui tentent de récupérer des manques à gagner);
59. La protection des intérêts des consommateurs ne se limite pas à obtenir le plus bas prix. Il y a d'autres considérations importantes, telles que l'accès à la ressource;

³⁰ Id., p. 73.

³¹ Décision D-2013-087, par. 79-80.

³² Décision D-99-133, p. 14, 16.

³³ Notes sténographiques, A-0031, page 10, lignes 17-19 et page 11-12.

³⁴ Notes sténographiques, A-0031, page 172, ligne 25 et page 173, lignes 1-2.

ii. L'inclusion permet-elle le maintien et l'encouragement des forces du libre marché dans le secteur?³⁵

60. Selon l'ACEFQ, l'inclusion permet davantage le maintien des essenceries à plus petits volumes qui sont vitales aux économies des régions éloignées;
61. Elle limite la capacité des joueurs dominants de faire usage de leurs pouvoirs de marché de façon déloyale au sens de la loi;
62. Tel que mentionné à l'audience, L'ACEFQ n'est pas d'accord avec les propos du témoin de l'ADEQ à l'effet que l'inclusion pourrait nuire à la saine concurrence :

« Q. [90] Je vais vous poser la question d'une manière légèrement différente. Qu'est-ce que l'inclusion du montant empêcherait, au juste? Versus : qu'est-ce que l'inclusion favoriserait? C'est quoi, le but de ne pas l'inclure? What's the downfall?

R. O.K. Ce que l'inclusion permanente empêcherait, elle empêcherait peut-être un certain niveau de concurrence, comme je vous dis, puisque les modèles qu'on a suggérés sont des modèles théoriques. Et il peut être normal, dans notre marché, où se retrouver pendant de courtes périodes avec des prix légèrement... comme je dis, très légèrement inférieurs, qui ne couvriraient pas cent pour cent (100 %) des coûts d'exploitation. Et ce n'est pas nécessairement signe d'un marché dysfonctionnel si la différence de prix est minime et de très courte durée. Et pour permettre une saine concurrence, je pense qu'on peut tolérer des petites différences. Ce qu'on ne pourrait pas faire si on avait une inclusion permanente. »³⁶

63. En réponse à cette affirmation de la part de l'ADEQ, M. Blain indique qu'il ne s'agit pas d'une « concurrence » que nous devons protéger, car il s'agit d'une concurrence « déloyale » que la loi vise justement à empêcher;

« La question qu'il faut se poser, c'est : Quelle concurrence ça empêcherait exactement l'inclusion? (...) Mais je dis, justement, la seule concurrence, entre guillemets, que ça empêcherait, c'est la concurrence déloyale que la loi veut empêcher (...) Mais si on inclut les dépenses d'exploitation que la Régie a jugé appropriées, raisonnables dans le prix minimum et que le prix minimum trouve application, tout ce que ça fait, c'est empêcher certains joueurs dans le marché de vendre à des prix à la pompe inférieurs au prix minimum que la Régie a déterminé. La seule concurrence, entre guillemets, qu'on empêche, c'est la concurrence déloyale que la Loi sur les produits pétroliers veut empêcher pour ne pas éliminer les plus petits joueurs, pour ne pas diminuer la concurrence effective sur le territoire. C'est tout. »³⁷

64. Le témoin de l'ADEQ a défini une « pratique déloyale » comme suit :

³⁵ Id., p. 67.

³⁶ Notes sténographiques, A-0029, page 107, lignes 23-25 et page 108, lignes 1-18.

³⁷ Notes sténographiques, A-0031, page 238, lignes 1-22. Voir également pages 206-208.

« Un cas d'un concurrent très riche qui décide de vendre de l'essence à un prix à perte, puis qui va faire en sorte qu'un concurrent, autrement efficace, mais qui n'est pas assez riche, il va finir par fermer à cause des ventes à perte imposées par son concurrent qui lui est très riche. Le concurrent plus riche qui engendre des guerres de prix, qui est peut-être moins efficace et qui le fait dans le but de faire mourir un concurrent, ça, c'est une pratique déloyale. »³⁸

65. La concurrence illicite ou pratique déloyale cause un tort injuste à autrui et résulte en une faute civile selon principes généraux de la responsabilité civile délictuelle.

Ciba-Geigy Canada Ltd. c. Apotex Inc., 1992 CanLII 33 (CSC), [1992] 3 RCS 120, p.19

ONGLET 1

« Ensuite, il faut examiner la relation entre les différents commerçants ou fabricants et c'est à ce moment qu'il faut se pencher sur les problèmes de la concurrence. Comme le dit Chenevard (*Traité de la concurrence déloyale en matière industrielle et commerciale* (1914), t. 1, aux pp. 6 et 7), «[l]a concurrence est l'âme du commerce; elle nécessite un effort incessant et est, à ce titre, le principal facteur du progrès économique». Drysdale et Silverleaf (*Passing Off: Law and Practice* (1986)) partagent substantiellement le même point de vue, à la p. 1:

[TRADUCTION] Dans les pays dotés d'un système de marché libre, le bon fonctionnement de l'économie dépend de la concurrence entre les entreprises commerciales rivales. C'est le mécanisme de la concurrence qui détermine le prix, la qualité et l'accessibilité des produits et services offerts au public.

Cependant, les commerçants doivent respecter certaines règles qui, avant d'être juridiques, sont au moins morales: Autant l'effort fait pour enlever à l'adversaire la position qu'il occupe, pour attirer à soi la vente par l'offre de meilleures marchandises à de meilleures conditions est légitime, lorsqu'on n'utilise que des moyens loyaux, autant cet agissement est blâmable lorsqu'il viole les règles d'honnêteté et de bonne foi qui sont à la base des transactions commerciales. »

66. Les termes utilisés à l'article 67 LPP font écho à ces principes : « *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* »;
67. L'ACEFQ reconnaît l'importance d'une saine concurrence. À cette fin, la survie des petites essenceries est primordiale. L'ACEFQ soumet que l'inclusion permet de promouvoir une telle concurrence;

³⁸ Notes sténographiques, A-0031, page 40, lignes 1-16.

iii. La preuve a-t-elle démontré que le prix de vente au détail a dépassé en moyenne de plusieurs cents le litre le prix minimum en deçà duquel un détaillant serait présumé exercer ses droits de façon excessive et déraisonnable?³⁹

68. Objectivement, au cours des dernières années, le prix à la pompe a été de 5 à 8 ¢ au-dessus de l'IQCA en général et davantage dans certaines régions éloignées;
69. À l'opposé, plusieurs situations de vente en deçà du seuil de rentabilité (ou sous l'IQCA + Coûts d'exploitation de 3,5¢) ont été constatées et démontrées par la preuve de l'ACEFQ;
70. Plus précisément, l'ACEFQ a procédé à un examen de l'évolution des prix à la pompe et de l'IQCA au cours des dernières années (2016, 2017, 2018), qui révèle que les prix affichés sont régulièrement à la limite ou inférieurs au prix minimum (en case d'inclusion, c'est-à-dire IQCA + Coûts d'exploitation de 3,5 ¢);
71. Il est arrivé que la marge de détail net ait été excessive dans certaines régions, même dans les régions où les essenceries ont les volumes annuels les plus élevés au Québec, et pour des durées diverses parfois pour des périodes de plusieurs jours consécutifs;
- Preuve écrite de l'ACEFQ⁴⁰ : p. 8 et 9;
 - Réponses de l'ACEFQ au DDR No 1 de la Régie, Réponses 2.1, 2.2, 3.1, 3.2⁴¹ : p. 6-10
 - Tableaux additionnels ⁴²;
72. En contre-interrogatoire, les témoins de l'ADEQ ont confirmé à plusieurs reprises que les prix à la pompe étaient souvent sous le seuil de rentabilité (c'est-à-dire, sous le Coûts d'Acquisition + Coût d'exploitation) et ce dans toutes les zones proposées⁴³;
73. Madame Marcotte a spécifié que les distorsions ou « dysfonctionnements » ne sont pas limités aux centres urbains⁴⁴;
74. De plus, il est important de noter qu'il y a eu une augmentation importante du nombre de mises en demeure envoyées⁴⁵;
75. Questionné sur l'effet dissuasif d'un recours potentiel en inclusion devant la Régie, l'ADEQ indique :

³⁹ Id., p. 72-73.

⁴⁰ C-ACEFQ-0011, p. 8-9.

⁴¹ C-ACEFQ-0015, p. 6-10.

⁴² C-ACEFQ-0017, C-ACEFQ-0018, C-ACEFQ-0019, C-ACEFQ-0020.

⁴³ Notes sténographiques, A-0029, pages 114-115, 118-119.

⁴⁴ Notes sténographiques, A-0029, pages 44-45.

⁴⁵ C-ACEFQ-0015, p. 7 et A-0008, p. 9, Tableau 5.

- Qu'il y a plus d'épisodes de « dysfonctionnalités » que de demandes d'inclusion et que les « dysfonctionnalités » sont sous-évalués⁴⁶;
- Tant qu'il n'est pas illégal de vendre en bas du Coût d'exploitation, une demande occasionnelle d'inclusion n'a aucun effet dissuasif⁴⁷;
- Le processus simplifié proposé par l'ADEQ n'est pas suffisant pour dissuader ou se prémunir contre la vente de prix à la pompe sous le prix minimum incluant les coûts d'exploitation⁴⁸;

iv. La preuve a-t-elle démontré un risque de monopolisation du marché existe à court ou long terme?⁴⁹

76. À ce sujet, l'ADEQ indique dans sa preuve :

« C'est bien davantage la concentration du marché local ou la perte de service d'approvisionnement qui obligerait les automobilistes à parcourir de grandes distances pour s'approvisionner qui constituent un risque pour les consommateurs. Voilà pourquoi il faut maintenir une diversité d'entreprises qui assurent la vigueur concurrentielle des différents marchés et un approvisionnement de proximité.

(...)

*La Régie doit donc continuer à observer de près le phénomène de la concentration du marché pétrolier québécois et son impact sur la concurrence. Elle doit demeurer vigilante à cet égard. Dans cette perspective, la Régie affirme d'ailleurs qu'elle ne considère pas que le court terme.»*⁵⁰

77. La preuve démontre la capacité de certaines essenceries de vendre en dessous du seuil de rentabilité (IQCA + Coûts d'exploitation) dans plusieurs municipalités sans qu'il n'y ait de conséquence, ceci est donc signe de comportement propice à une concentration du marché;

78. En contre-interrogatoire, M. Blain a indiqué que :

« Évidemment, toutes les essenceries qui sont à peu près quinze (15), vingt pour cent (20 %) de l'ensemble des essenceries du Québec, largement concentrées dans Montréal, les grandes régions limitrophes et les grands axes routiers dans la province de Québec, mais il y a donc quinze (15), vingt pour cent (20 %) des essenceries aujourd'hui au Québec qui sont capable de vendre en dessous du prix minimum estimé, coût d'acquisition plus trois point cinq cents (3.5 ¢), si on incluait le montant actuellement reconnu, là, dans le prix. Ça veut dire qu'à contrario, bien,

⁴⁶ Notes sténographiques, A-0029, pages 102, lignes 2-15.

⁴⁷ Notes sténographiques, A-0029, pages 103, lignes 6-15.

⁴⁸ Notes sténographiques, A-0029, pages 105.

⁴⁹ Décision D-99-133, p. 73.

⁵⁰ C-ADEQ-0006, p. 31 et 32.

il y a au moins soixante-quinze (75) à quatre-vingt-pour cent (80 %) des essenceries qui seraient désavantagées si on laissait des prix persister autour de trois point cinq cents (3.5 ¢), ils seraient les victimes d'une concentration additionnelle des volumes au bénéfice des plus gros joueurs et d'une diminution de leurs propres volumes. »⁵¹

79. L'ACEFQ soumet qu'avec la décroissance du marché survenu au courant des dernières années, la monopolisation risque de se concrétiser davantage;

v. La preuve a-t-elle démontré l'existence de guerre de prix ou des distorsions dans des zones de moins grande densité?⁵²

80. La preuve de l'ACEFQ démontre l'existence de hausses et de baisses de prix soudaines, prononcées et répétitives sur des périodes relativement longues particulièrement dans la région de Montréal, mais également dans les régions éloignées;

81. Selon l'ACEFQ les « guerres de prix » initiées par les plus grosses essenceries ont donné lieu à des variations cycliques des prix de détail:

- Preuve écrite de l'ACEFQ⁵³ : p. 12;
- Réponses de l'ACEFQ au DDR No 1 de la Régie, Réponses 1.1, 2.1, 3.1, 5.1⁵⁴ : p. 5, 11, 12, 16;

82. En contre-interrogatoire, les témoins de l'ADEQ ont indiqué que :

- Ce n'est pas parce qu'il n'y a pas eu de demandes d'inclusion qu'il n'y a pas eu de guerres de prix⁵⁵;
- Ce n'est pas parce qu'il n'y avait pas eu de guerres de prix, ça ne veut pas dire qu'il n'y en aura pas dans le futur⁵⁶;
- Une reconnaissance des « mouvements cycliques », des « grandes fluctuations » et des « marchés dysfonctionnels », mais une réticence de les qualifier en tant que « guerre de prix »⁵⁷;
- Des « dysfonctionnements » du marché surviennent dans toutes les zones proposées au Québec, incluant les régions de moins grande densité⁵⁸;

⁵¹ Notes sténographiques, A-0031, page 219, lignes 3-22.

⁵² Décision D-2013-087, par. 79-80.

⁵³ C-ACEFQ-0011, p. 12.

⁵⁴ C-ACEFQ-0015, p. 5, 11, 12, 16.

⁵⁵ Notes sténographiques, A-0029, page 41, lignes 6-8.

⁵⁶ Notes sténographiques, A-0029, page 41, lignes 14-16.

⁵⁷ Notes sténographiques, A-0029, page 90, lignes 11-25 et page 91, lignes 1-25.

⁵⁸ Notes sténographiques, A-0029, page 44, lignes 5-21 et page 45, lignes 1-14.

- Ces « marchés dysfonctionnels » sont plus fréquents que les faibles demandes d'inclusions. Les dysfonctionnalités sont sous-évaluées avec seulement quatre demandes d'inclusions⁵⁹;
- Si la Régie reconnaît des coûts d'exploitation qui sont plus élevés en région, qui reflète la réalité, à ce moment-là, en cas de guerre de prix, on pourra inclure et mieux protéger ces détaillants-là pour continuer d'assurer le service à la population⁶⁰;

83. En conclusion, L'ACEFQ soumet que les réponses fournies aux questions pertinentes à l'appréciation de l'opportunité de retirer ou d'inclure le Montant dans les coûts que doit supporter un détaillant militent clairement en faveur de l'inclusion pour tout le Québec selon les zones proposées par l'ADEQ;

e. Interprétation de l'art. 67 LPP et 59 LRÉ

i. Les principes d'interprétation législative et réglementaire

84. La Régie n'est pas liée par ses décisions antérieures puisque la règle du *stare decisis* ne s'applique pas à elle.

Décision D-2014-018, par. 58

ONGLET 2

« [58] Bien que la cohérence décisionnelle soit un principe établi devant la Régie, il n'en demeure pas moins qu'elle n'est pas soumise au stare decisis, soit la règle du précédent, qui veut qu'un tribunal rende des décisions conformes à ses décisions antérieures. La Régie doit plutôt viser le respect de la jurisprudence établie qui, contrairement au stare decisis faisant en sorte qu'une seule décision suffit à former une règle de droit, nécessite plutôt plusieurs décisions cohérentes fondant un courant jurisprudentiel. La Régie note également que la Cour suprême précise, dans la décision *Domtar inc.*⁶¹, que l'autonomie décisionnelle des tribunaux administratifs a préséance sur l'objectif de cohérence décisionnelle. »

85. En matière administrative la Régie peut s'inspirer de décisions antérieures afin de rendre une décision, mais n'est pas liée de manière absolue par lesdites décisions, surtout dans l'éventualité d'un changement de circonstances;

86. La Régie est un tribunal qui évolue et cette évolution est nécessaire et souhaitable;

⁵⁹ Notes sténographiques, A-0029, page 102, lignes 9-15.

⁶⁰ Notes sténographiques, A-0029, page 43, lignes 6-11.

⁶¹ *Domtar inc. c. Québec* (CALP), (1993) 2 S.C.R., p.44-45 [ONGLET 3].

87. Considérant que les dispositions de la LPP et de la LRÉ sont en vigueur depuis un certain temps et considérant ses pouvoirs de surveillance, la Régie est davantage en mesure d'évaluer les changements contextuels, d'interpréter les lois qui la concernent et d'établir les meilleures façons de les appliquer⁶²;
88. La Régie a adopté depuis longtemps la méthode moderne d'interprétation législative qui a été décrite par la Cour suprême du Canada :

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)⁶³ , par. 21

ONGLET 4

« Bien que l'interprétation législative ait fait couler beaucoup d'encre [...] Elmer Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2e éd. 1983) résume le mieux la méthode que je privilégie. Il reconnaît que l'interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. À la p. 87, il dit :

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution: il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. »

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov⁶⁴, par. 120-122

ONGLET 6

« [120] Or, quelle que soit la forme que prend l'opération d'interprétation d'une disposition législative, le fond de l'interprétation de celle-ci par le décideur administratif doit être conforme à son **texte**, à son **contexte** et à son **objet**. En ce sens, les principes habituels d'interprétation législative s'appliquent tout autant lorsqu'un décideur administratif interprète une disposition. Par exemple, lorsque le libellé d'une disposition est « précis et non équivoque », son sens ordinaire joue normalement un rôle plus important dans le processus d'interprétation : Hypothèques Trustco Canada c. Canada, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, par. 10. Lorsque le sens d'une disposition législative est contesté au cours d'une instance administrative, il incombe au décideur de démontrer dans ses motifs qu'il était conscient de ces éléments essentiels.

[121] La tâche du décideur administratif est d'interpréter la disposition contestée d'une manière qui cadre avec le texte, le contexte et l'objet, compte tenu de sa compréhension particulière du régime législatif en cause. Toutefois, le décideur administratif ne peut adopter une interprétation qu'il sait de moindre qualité — mais plausible — simplement parce que cette interprétation paraît possible et opportune. Il incombe au décideur de véritablement s'efforcer de discerner le sens de la disposition

⁶³ *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, 1998 CanLII 837 (CSC), [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21; voir également : *Bell Express Vu c. Rex*, [2002 CSC 42 \(CanLII\)](#), [2002] 2 RCS 559, p. 580 [ONGLET 5].

⁶⁴ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, [2019 CSC 65](#), par. 117-122.

et l'intention du législateur, et non d'échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité. »

89. Vavilov indique également qu'un organisme administratif est habilité à interpréter la loi qui s'applique à toutes les questions qui lui sont soumises. Cela est d'autant plus vrai lorsque les décisions d'un organisme administratif sont sans appel, comme c'est le cas pour la Régie⁶⁵;
90. La Régie doit également prendre en compte les articles 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation*⁶⁶ :

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

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

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

91. Au sujet de la cohérence des lois entre elles, le professeur Pierre-André Côté, dans son ouvrage *Interprétation des lois*⁶⁷, mentionne :

P.A. Côté, avec la collaboration de S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Éditions Thémis, 2009, par. 1269 et 1270

ONGLET 7

« 1269. 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 formé un tout cohérent. L'interprète doit favoriser l'harmonisation des lois entre elles plutôt que leur contradiction, car le sens de la loi qui produit l'harmonie avec les autres lois est réputé représenter plus fidèlement la pensée de son auteur que celui qui produit des antinomies.

1270. Plus concrètement, la présomption de cohérence des lois entre elles se manifestent avec d'autant plus d'intensité que les lois en question portent sur la même matière, sont «in pari materia», comme on a l'habitude de le dire. D'autre part, il peut apparaître certains conflits entre différentes lois, conflits que l'interprète devra résoudre de manière à rétablir l'harmonie. [nous soulignons]

⁶⁵ Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, [2019 CSC 65](#), par. 14, 24, 68.

⁶⁶ [RLRQ, c. I-16](#).

⁶⁷ P.A. Côté, avec la collaboration de S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Éditions Thémis, 2009, par 1269.1270.

92. En résumé, **il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global, en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur;**
93. Dans son rôle d'interprète, la Régie doit d'abord rechercher le sens d'une disposition à l'aide des termes que le législateur a choisi d'utiliser dans le texte de loi en cause. Lorsque l'interprète cherche le sens à donner à un texte de loi, il doit éviter de l'interpréter de manière à ajouter des termes qui sont absents, afin de ne pas usurper la fonction du législateur;

ii. Les dispositions réglementaires

La loi sur les produits pétroliers

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;***

Loi sur la Régie de l'Énergie

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.

iii. Le texte (sens ordinaire et grammatical)

94. L'art. 67 LPP est rédigé en termes clairs, précis et qui ne sont pas ambigus. Les coûts que doit supporter un détaillant sont « la somme » de quatre composantes :

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;

95. Cette énumération dans le texte de loi est exhaustive et sa formulation ne pourrait laisser croire que la composante d) devra être exclue;

96. Si le législateur avait voulu exclure la quatrième composante, sauf décision de l'inclure, il aurait été simple de rédiger la disposition autrement. Par exemple, il aurait pu formuler la disposition de façon à indiquer que :

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;

et, sur décision d'inclusion de la Régie,

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~~;

97. Étant donné al. 1 de l'art 67 LPP, toute autre interprétation serait illogique, car le texte prévoit que le « coût » doit être pour acquérir et revendre, ce qui implique nécessairement les Coûts d'acquisition (pour acquérir) et les Coûts d'exploitation (pour revendre);
98. L'emploi des termes « sauf décision contraire » implique nécessairement que les coûts d'exploitation doivent être inclus, sauf décision contraire prise par la Régie qui les exclut;
99. Le tableau ci-dessous démontre l'évolution du texte de la loi avant son adoption ⁶⁸:

Initial	Amendement 1	Amendement 2
<p>« 1° les coûts que doit supporter le détaillant sont, outre le coût minimal d'acquisition sur le marché et de transport du produit, les taxes et le montant fixé au titre des coûts d'exploitation par la Régie de l'énergie en vertu de l'article 59 de la Loi sur la Régie de l'énergie;</p> <p>« 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.»</p>	<p>«1° les coûts que doit supporter le détaillant sont la somme:</p> <p>« du prix minimal de la rampe de chargement indiqué dans le périodique désigné par le ministre dans un avis publié à la Gazette officielle du Québec;</p> <p>« du coût minimal des transports du produit, lequel s'entend de ce qu'il en coûte un détaillant pour acheminer le produit depuis la raffinerie jusqu'à l'essencerie par le moyen de transport le plus économique;</p> <p>« des taxes fédérales et provinciales;</p> <p>« <u>sur décision de la Régie</u> du montant qu'elle a fixé au titre des coûts directs d'exploitation en vertu de l'article 59 de la Loi sur la Régie de l'énergie . »</p>	<p>« 1° les coûts que doit supporter le détaillant sont la somme:</p> <p>« - 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 ;</p> <p>«- 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;</p> <p>« - des taxes fédérales et provinciales;</p> <p>« - 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 (indiquer ici le numéro du chapitre de la Loi de la Régie de l'énergie), <u>sauf décision contraire de la Régie.</u> »</p>

100. Le contexte historique démontre d'ailleurs que le législateur a remplacé les mots « sur décision de la Régie » par « sauf décision contraire », ce qui a été finalement adopté. Cet élément de contexte tend à confirmer que l'intention du législateur était d'inclure les Coûts d'exploitation dans le calcul du PME d'emblée sauf décision contraire;

⁶⁸ Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail, 35e législature, 2e session (25 mars 1996 au 21 octobre 1998), le vendredi 13 décembre 1996 - Vol. 35 N° 34. Étude détaillée du projet de loi n° 50 - Loi sur la Régie de l'énergie, p. 35, 114 [ONGLET 8].

101. De plus, l'article 67 LPP doit s'interpréter à la lumière de la loi connexe, soit l'article 59 LRÉ, qui indique la Régie "fixe" le montant au titre de coûts d'exploitation, c'est une obligation de faire;
102. Une fois le Montant fixé, l'art. 59 (2) LRÉ indique que la Régie apprécie l'opportunité de retirer ou d'inclure le Montant dans les coûts que doit supporter un détaillant pour une période et dans une zone (le PME);
103. Pourquoi faire l'exercice de fixer les Coûts d'exploitation si ce n'est pas pour les utiliser?
104. Même si, en 1999, d'autres interprétations législatives auraient pu être possibles, à l'heure actuelle une interprétation juste requiert que la Régie considère le contexte commercial d'aujourd'hui. En 1999 et 2013 le marché était en croissance. Le but était de promouvoir la croissance et éliminer les joueurs non performants. Aujourd'hui, ces joueurs sont éliminés et le marché est en décroissance. À partir de ce changement de contexte important, l'interprétation du texte doit se faire en conformité avec l'art. 41 de la Loi d'interprétation;
105. Au vu de ces considérations, il nous apparaît évident que le sens ordinaire des termes employés dans les dispositions étaye la thèse de l'ACEFQ selon laquelle les Coûts d'exploitation doivent être inclus d'emblée dans le calcul du PME, sauf décision contraire;

iv. Le contexte

106. Par le passé, lors d'une analyse législative, la Régie a référé à la Politique énergétique de 1996 intitulée *L'énergie au service du Québec*⁶⁹ pour expliquer la création de la Régie et pour comprendre le contexte ainsi que les objectifs de la LRÉ, tel qu'elle a été adoptée en 1996;
107. Ainsi, comme il peut être constaté, au moment de la création de la Régie, le législateur reconnaît le contexte physique et économique entourant les produits pétroliers et la préoccupation centrale d'éviter la répétition de mouvements de prix extrêmes;
108. La Régie est donc un tribunal de régulation économique dans le secteur de l'énergie. Le législateur québécois lui a notamment confié le rôle de surveillance, d'inspection et d'enquête en matière des prix des produits pétroliers, afin qu'une « véritable » concurrence puisse s'établir dans toutes les régions du Québec, et ce, au bénéfice des consommateurs;
109. Depuis l'introduction de la LRÉ et la LPP, et particulièrement dans les dernières années, le Québec a vécu d'importants changements, et, certains éléments de contexte militent en faveur d'une interprétation législative selon laquelle les coûts

⁶⁹ *L'énergie au service du Québec*, p. 19, 20, 24, 25, 85 [ONGLET 9]

d'exploitation devraient être inclus d'emblée dans le calcul de la PME de façon automatique et systématique;

110. L'ACEFQ soumet respectueusement que ce qui semblait l'interprétation législative correcte à l'époque de la création de la Régie et est devenu encore plus pertinent dans le contexte actuel;
111. La Régie a d'ailleurs reconnu que des changements de contexte sont survenus, tel qu'elle l'a indiqué lors de ses remarques préliminaires au début de l'audience:

« La Régie est consciente que depuis ces décisions de deux mille treize (2013), deux mille quinze (2015) et deux mille dix-huit (2018) certains aspects contextuels, qu'ils soient structurels ou ponctuels, ont changé. La présente audience a donc pour objectif d'examiner ces éléments à la lumière de l'évolution contextuelle depuis ces décisions. »⁷⁰

112. Les changements de contexte :

- Diminution de la consommation des produits pétroliers (marché en décroissance);
- Effacement des petites essenceries (particulièrement en régions éloignées);
- Variations/distorsions de prix et mouvements cycliques des prix à la pompe;
- Augmentation importante du nombre de mises en demeure reçues à la Régie;
- Lutte contre les changements climatiques
 - L'adoption de la Politique énergétique 2030, le 7 avril 2016;
 - Lancement du Plan pour une économie verte 2030;

113. Ces changements de contexte militent en faveur d'une interprétation législative qui favorise la fixation d'un prix réel, c'est-à-dire un prix qui inclue les Coûts d'exploitation;

v. L'Objet

114. Ensuite, il faut préciser en quoi consistent les objectifs visés par les lois habilitantes;
115. L'intention du législateur relativement à l'art. 59 LRÉ est claire: « la Régie doit assurer la protection des intérêts des consommateurs »;

⁷⁰ Notes sténographiques, A-0031, page 10, lignes 3-12.

116. Tel que mentionné précédemment, les dispositions de la LPP et de la LRÉ ont été adoptées à la suite de perturbations du marché à l'été 1996, quand certains détaillants vendaient l'essence à un prix inférieur à ce qu'il en coûtait pour l'acquérir;
117. L'objectif du législateur à l'origine des deux lois est d'assurer une saine concurrence en empêchant que certaines entreprises, par des prix de vente sous le coût d'acquisition des produits, forcent des entreprises moins solides financièrement ou ne disposant pas d'autres sources de revenus importantes, à quitter le marché. **Son rôle est de s'assurer la protection des intérêts des consommateurs en favorisant des prix concurrentiels à long terme**⁷¹.
118. Afin d'accomplir cet objectif – soit la protection des consommateurs, qui se matérialisera s'il y a concurrence – considérant le contexte actuel qui découle de plusieurs changements et nouvelles politiques énergétiques, la seule interprétation législative à laquelle peut conclure la Régie est que Montant doit être inclus dans le PME d'emblée, de façon automatique et systématique, sauf décision contraire;

f. Conclusions

119. **L'ACEFQ est d'avis que l'inclusion du montant reconnu au titre des dépenses d'exploitation que doit supporter un détaillant doit être la règle d'application générale qui prévaut, sauf exception, et non l'inverse;**
120. **L'ACEFQ recommande l'inclusion dans le PME, pour l'ensemble du Québec, du montant reconnu au titre des dépenses d'exploitation que doit supporter un détaillant, et ce, de manière distincte et spécifique pour chacune des zones proposées par l'ADEQ;**
121. **Une telle interprétation est à l'avantage des consommateurs et leur permet d'assumer les coûts réels tout en permettant de maintenir la disponibilité du service dans l'ensemble du Québec et non pas seulement dans les zones qui ont une population importante;**

⁷¹ <http://www.regie-energie.qc.ca/energie/methodologie/Guide%20m%C3%A9thodologique-Partie%201.pdf>, p. 21.

LE TOUT SOUMIS RESPECTUEUSEMENT.

Montréal, le 15 octobre 2021

(S) De Grandpré Chait

DE GRANDPRÉ CHAIT SENCRL
Avocats de l'intervenante **ASSOCIATION**
COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE
DE QUÉBEC (ACEFQ)

Serena Trifiro

T. 514 878-3263

F. 514 878-5763

strifiro@dgchait.com

dgcsignification@dgchait.com

800 René-Lévesque Blvd. West, 26th floor
Montréal, Québec H3B 1X9

DGCdocs - 14543913 v2