

CANADA

**PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL**

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

**No: R-4153-2021
(R-4134-2020)**

**ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOmmATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ**

(ci-après désignée « AQCIE »)

Demanderesse

et

HYDRO-QUÉBEC

(ci-après désignée le «Distributeur»)

Mise-en-cause

PLAN D'ARGUMENTATION DE L'AQCIE

1. Le 26 février 2021, la Régie rendait sa décision sur le fond portant le numéro D-2021-023 et a fixé à 0,65 le taux multiplicateur relié au maintien de compétitivité du tarif « L » devant être appliqué au taux d'indexation générale applicable du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022 ;
2. Cette décision se traduit par une augmentation de 0,845% du tarif « L » pour cette période, ce qui est plus que 8 fois plus élevé que la moyenne des augmentations annuelles des 5 dernières années pour ce tarif dans une situation concurrentielle nord-américaine pourtant de plus en plus difficile pour ce tarif;

3. Or, l'AQCIÉ soumet respectueusement que cette décision, ayant pour effet d'imposer une augmentation du tarif L, contient des vices de fond de nature à l'invalider et ainsi à justifier sa révocation et sa révision;

LE CADRE LÉGISLATIF EN MATIÈRE DE RÉVOCATION ET DE RÉVISION

4. Selon l'article 37 (3°) de la *Loi sur la Régie de l'Énergie*, L.R.Q., c. R-6.01 (ci-après désignée «LRÉ»), la Régie peut d'office, ou sur demande, réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue par une seconde formation lorsque cette décision est affectée d'un vice de fond de nature à l'invalider.

«37. La Régie peut d'office ou sur demande réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue :

1° lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;

2° lorsqu'une personne intéressée à l'affaire n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations;

3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.

Avant de réviser ou de révoquer une décision, la Régie doit permettre aux personnes concernées de présenter leurs observations.

Dans le cas visé au paragraphe 3°, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les régisseurs qui l'ont rendue. » (nous soulignons)

5. Il est de jurisprudence constante qu'une erreur de fait ou de droit sérieuse et fondamentale ayant un caractère déterminant sur l'issue de la décision constitue un vice de fond qui invalide une décision de la Régie au sens de l'article 37 (3°) de la LRÉ :

«[137] Le pouvoir de révision du TAQ est un pouvoir de redressement ou de réparation de certaines irrégularités ou erreurs qui peuvent affecter une première décision, et ce, dans le but d'assurer que la décision qui sera rendue au terme du processus décisionnel administratif soit, dans toute la mesure du possible, la décision la plus conforme à la Loi.

*[138] Le législateur a permis à cette fin que le TAQ puisse réviser une décision affectée d'un vice de fond qui est de nature à invalider la décision. Cette notion a été ainsi définie par le juge Rothman dans *Épiciers unis Métro-Richelieu c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, 1996 CanLII 6263 (QC CA), [1996] R.J.Q. 608, aux pages 613-614:*

The Act does not define the meaning of the term “vice de fond” used in section 37. The English version of section 37 uses the expression “substantive ... defect.” In context, I believe that the defect, to constitute a “vice de fond,” must be more than merely “substantive.” It must be serious and fundamental. This interpretation is supported by the requirement that the “vice de fond” must be “de nature à invalider la décision.” A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under section 37. A simple error of fact or law is not necessarily a “vice de fond.” The defect, to justify review, must be sufficiently fundamental and serious to be of a nature to invalidate the decision.¹»

6. La Régie applique d'ailleurs ce principe lorsqu'elle doit se prononcer sur des demandes en révision :

«[39] Il est bien établi par la jurisprudence qu'une erreur de fait ou de droit sérieuse et fondamentale ayant un caractère déterminant sur l'issue de la décision constitue un vice de fond de nature à invalider une décision de la Régie au sens de l'article 37 (3) de la Loi, et qu'une erreur simple de droit suffit dès lors qu'elle soulève une question juridictionnelle.²»

7. La Cour d'appel a décidé que la notion de vice de fond doit être interprétée largement et cette interprétation inclut notamment une absence de motivation et une erreur manifeste dans l'interprétation des faits ou l'application du droit lorsque cette erreur joue un rôle déterminant, comme c'est le cas en l'espèce :

«[140] Notre Cour a reconnu que cette notion doit être interprétée largement. Elle est suffisamment large pour permettre la révocation d'une décision qui serait ultra vires ou qui, plus simplement, ne pourrait contextuellement ou littéralement se justifier. Il peut s'agir, non limitativement, d'une absence de motivation, d'une erreur manifeste dans l'interprétation des faits lorsque cette erreur joue un rôle déterminant, de la mise à l'écart d'une règle de droit ou encore de l'omission de se prononcer sur un élément de preuve important ou sur une question de droit pertinente.³»

8. Comme l'affirmait l'auteur Patrice Garant :

«La Cour d'appel a certes raison d'exclure une interprétation restrictive de la notion de vice de fond comme motif de révision pour cause. Nous estimons que le sévère test de l'erreur manifestement déraisonnable ne

¹ *Tribunal Administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 par. 137-138 (C.A.)(Autorité 1)

² R-3901-2014, Décision D-2014-214, 19 décembre 2014, par. 39 (Autorité 2)

³ Voir note 1, par. 140 (Autorité 1)

doit pas être importé dans le domaine de l'auto-révision des décisions de tribunaux administratifs.

(...)

(...) on constate que le législateur s'en remet au tribunal pour déterminer (...) si la décision initiale est entachée d'un vice de fond ou de procédure qui, selon lui, est de nature à l'invalider. Dans les trois cas, le tribunal en révision détient une marge d'appréciation qui fait en sorte que l'erreur qu'on pourrait lui reprocher doit être significative, atteindre un certain niveau de gravité. On devrait s'en tenir à ce critère pour éviter d'assimiler le tribunal en révision à une cour supérieure ou à un tribunal d'appel. (...)

(...) Or, le tribunal, en auto-révision, doit se demander, *premièrement s'il est en présence d'un vice de procédure c'est-à-dire d'une irrégularité procédurale, ou d'un vice de fond c'est-à-dire d'une erreur de droit ou de fait ou mixte. Deuxièmement, il doit se demander si ces vices sont d'une gravité telle qu'ils atteignent la validité même de la décision. La Loi ne parle pas de vices manifestes ou déraisonnables ou de vices de compétence. On devrait éviter d'importer devant le tribunal administratif des concepts provenant de la surveillance judiciaire exercée par les cours supérieures en vertu de la Constitution, concepts inspirés des principes de retenue judiciaire et de séparation des pouvoirs.*⁴»
(nous soulignons)

LE CONTEXTE DE LA DÉCISION NUMÉRO D-2021-0023

9. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* (2019, c. 27), le Distributeur ne peut, sauf pour de rares exceptions, demander à la Régie de fixer des tarifs ou de modifier les tarifs prévus à l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* qu'au 1^{er} avril 2025 et par la suite à tous les cinq ans (article 48.2 de la *Loi sur la Régie de l'Énergie*, L.R.Q., R-6.01) ;
10. Pour les années qui s'écouleront entre deux dossiers tarifaires, ces tarifs sont fixés conformément à l'article 22.0.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec* (L.R.Q., c. H-5), qui prévoit l'application automatique d'un taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, sans les boissons alcoolisées, les produits du tabac et le cannabis récréatif (ci-après désigné «taux d'indexation général»), pour la période de 12 mois qui se termine le 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle ces prix doivent être indexés :

⁴ P. Garant, *Droit administratif*, 7^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2017 aux pp. 554 et 555 (Autorité 3)

«22.0.1.1. Les prix des tarifs prévus à l'annexe I sont indexés de plein droit, au 1^{er} avril de chaque année, selon le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, sans les boissons alcoolisées, les produits du tabac et le cannabis récréatif, pour la période de 12 mois qui se termine le 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle ces prix doivent être indexés, à l'exception des prix du tarif L, des crédits d'alimentation en moyenne ou en haute tension et du rajustement pour pertes de transformation, lesquels sont indexés selon la formule $A \times [1 + B]$.

Dans la formule prévue au premier alinéa, la lettre A représente, selon le cas, les prix du tarif L, les crédits d'alimentation en moyenne ou en haute tension ou le rajustement pour pertes de transformation en date du 31 mars précédant l'indexation et la lettre B représente le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, sans les boissons alcoolisées, les produits du tabac et le cannabis récréatif, pour la période de 12 mois qui se termine le 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle les prix du tarif L, les crédits d'alimentation en moyenne ou en haute tension et le rajustement pour pertes de transformation doivent être indexés, multiplié, le cas échéant, par un taux en cas d'inflation ou un taux en cas de déflation qui permet le maintien de la compétitivité du tarif L, lequel est déterminé par la Régie de l'énergie au 1^{er} avril de chaque année. Ce taux est déterminé à partir des renseignements transmis à la Régie en vertu de l'article 75.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) ainsi que des renseignements et des documents communiqués lors de la fixation ou de la modification des tarifs auxquels l'électricité est distribuée prévue à l'article 48 de cette loi. Lorsqu'elle détermine le taux applicable, la Régie doit notamment tenir compte du principe d'interfinancement entre les tarifs. La Régie publie ce taux sur son site Internet.

Malgré le premier alinéa, le prix d'un tarif n'est pas indexé:

1° l'année où la Régie fixe ou modifie les tarifs en vertu de l'article 48.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie;

2° l'année où la Régie modifie le prix de ce tarif au 1^{er} avril de cette année en vertu de l'article 48.3 de la Loi sur la Régie de l'énergie;

3° l'année suivant celle où, après le 1^{er} avril, la Régie a fixé ou modifié le prix de ce tarif en vertu des articles 48.3 et 48.4 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

La Régie publie à la Gazette officielle du Québec l'annexe modifiée à la suite de l'indexation prévue au présent article. À partir de cette publication, le ministre de la Justice assure la mise à jour des tarifs prévus à l'annexe I au Recueil des lois et des règlements du Québec.» (nous soulignons)

11. Cependant, à l'égard du tarif «L», le Législateur a prévu à ce même article une exception importante à ce principe d'indexation automatique visant à s'assurer du maintien de la compétitivité de ce tarif ;

12. En effet, le Législateur a confié à la Régie la responsabilité, à chaque année, de déterminer «*un taux en cas d'inflation ou un taux en cas de déflation qui permet le maintien de la compétitivité du tarif L*» (ci-après désigné «*taux multiplicateur*») qui sera à cette fin multipliée au taux d'indexation général ;
13. Lorsqu'elle détermine ce taux multiplicateur visant à maintenir la compétitivité du tarif «L», ce même article ajoute que la Régie doit «notamment» tenir compte du «principe d'interfinancement» entre les tarifs ;

LES MOTIFS DE RÉVOCATION ET DE RÉVISION

I ERREURS DÉTERMINANTES DANS LA FIXATION D'UN TAUX MULTIPLICATEUR «QUI PERMET LE MAINTIEN DE LA COMPÉTITIVITÉ DU TARIF L»

A) LA RÉGIE COMMET UNE ERREUR DÉTERMINANTE EN AYANT RECOURS A L'ÉCART HISTORIQUE ENTRE LA HAUSSE CUMULATIVE DU TARIF L ET CELLE DES AUTRES TARIFS DU DISTRIBUTEUR, ALORS QUE CELA NE CONSTITUE PAS UN PARAMÈTRE PERTINENT POUR S'ASSURER DU MAINTIEN DE LA COMPÉTITIVITÉ DU TARIF L FACE AUX AUTRES TARIFS INDUSTRIELS EN AMÉRIQUE DU NORD

14. La Régie commet une erreur déterminante aux paragraphes 131, 133 et 135 de sa décision lorsqu'elle considère que le «*maintien de la compétitivité*» du tarif «*L*» est assuré simplement par le maintien de l'effet de la non-indexation du coût d'approvisionnement en électricité patrimoniale depuis 2014 en comparaison avec l'indexation générale des autres tarifs;
15. C'était déjà une option envisagée par la Régie dans sa Décision procédurale D-2020-176, au paragraphe 11, afin que le taux multiplicateur reflète l'application des dispositions visant le répit d'indexation du coût de fourniture de l'énergie patrimoniale attribuée à la clientèle du tarif «L» ;
16. Or, le «*maintien de la compétitivité*» du tarif «L» ne nécessite pas en soi de le comparer avec les autres tarifs du Distributeur puisque ces tarifs, qui concernent d'autres catégories de consommateurs du Québec, ne sont pas en compétition avec ledit tarif «L» ;
17. En effet, l'appréciation de la compétitivité d'un tarif doit plutôt être un exercice dynamique qui implique d'abord une comparaison du tarif concerné avec les tarifs d'électricité offerts au même type de consommateurs dans d'autres juridictions, ensuite d'examiner ces tarifs comparés en fonction des autres facteurs influençant les décisions d'établissement, de maintien et d'investissements des grands consommateurs d'électricité (marché, cadre législatif, fiscalité, environnement

économique, localisation, capacité d'approvisionnement), le tout permettant de déterminer quel taux permet de maintenir son niveau de compétitivité ;

18. Tel que nous le verrons plus loin, afin d'évaluer si la compétitivité du tarif «L» s'est «maintenue», une approche comparative tendancielle du tarif L avec les autres tarifs en compétition permet de tenir compte de l'ensemble des facteurs influençant les décisions d'établissement, de maintien et d'investissements des grands consommateurs d'électricité, en prenant comme hypothèse que ces facteurs n'ont pas changés significativement;
19. Les décisions d'investissement reliées à l'implantation et au maintien des usines de grandes puissances au Québec sont fortement liées au coût d'énergie puisque la part qu'occupe l'achat d'électricité dans leurs coûts d'exploitation varie de 25% à plus de 70%. Par exemple, dans l'industrie de la chimie, l'électricité représente 60% des coûts variables de la production du chlore⁵.
20. Au Québec, les usines de transformation de métaux ont des factures de consommation d'électricité pouvant s'élever au-dessus de 90 millions de dollars par année et les usines de produits chimiques ont des factures pouvant s'élever à plus de 30 millions de dollars annuellement⁶.
21. Il faut donc comparer le tarif «L» avec le tarif offert aux industries de grande puissance dans les marchés qui font compétition au Québec pour l'implantation et le maintien d'industries de grande puissance.
22. Considérant la grande mobilité des capitaux, la part très importante que représente l'électricité dans les coûts d'opération de ces industries et l'impact économique majeur généré par leur présence sur un territoire donné, les marchés qui font compétition au Québec se retrouvent partout dans le monde. Il faut donc au strict minimum comparer le tarif «L» aux divers marchés nord-américains⁷.
23. Il n'est donc pas pertinent en soi au «maintien de la compétitivité» du tarif «L» de chercher à maintenir un écart constant d'hausse tarifaire avec les autres tarifs du Distributeur;
24. Notons que même à l'égard de l'approche d'historique d'écarts avec les autres tarifs retenue par la Régie dans le présent dossier afin de tenter, comme mesure de compétitivité, de préserver l'effet de la non-indexation du coût d'approvisionnement en électricité patrimoniale sur le Tarif «L » par rapport aux autres tarifs, ladite Régie

⁵ R-9001-2019, B-004, Renseignements fournis en vertu de l'article 75.1 pour l'année 2019, Hydro-Québec Distribution, *Présentation des renseignements mentionnés à l'annexe II de la Loi sur la Régie de l'Énergie et Comptendu de la séance publique d'information*, annexe A « Observations et renseignements complémentaires reçus de l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité », 18 juin 2020 aux pp. 4 et 9.

⁶ R-4134-2020, C-AQCIE-0003 : *Analyse de l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité*, 28 janvier 2021 à la p. 2.

⁷ *Idem* note 5 à la p. 3.

reconnait au paragraphe 134 de sa décision son caractère bien imparfait puisqu'il y a d'autres «*éléments importants*» qui «*interviennent dans les ajustements tarifaires, dépendamment du contexte particulier de chacune des années*» ;

25. En fait, la Régie, dans sa décision, s'est d'abord et avant tout préoccupée d'interfinancement et de risque de choc tarifaire qui pourrait résulter de sa décision lors du prochain dossier tarifaire 2025-2026 et a fait ensuite une analyse *a posteriori* très sommaire de la question de la compétitivité aux paragraphes 72 à 80 et 143 à 144 de sa décision contenant les erreurs déterminantes que nous verrons plus loin;
26. Pourtant, bien que l'article 22.0.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec* indique que dans sa détermination d'un tarif «L» maintenant sa compétitivité, la Régie doit «notamment» «tenir compte» du «principe» d'interfinancement entre les tarifs, cela ne peut être la préoccupation centrale et obligatoire dans le processus de détermination de ce tarif, considérant le libellé de cet article⁸;
27. Bien que la Régie devait «notamment» «tenir compte» du «principe» de l'interfinancement, l'élément qui se devait d'être central à la détermination du taux multiplicateur devait être le «maintien de la compétitivité du tarif L» par rapport aux autres tarifs d'énergie de même catégorie au moins dans les marchés pertinents nord-américains et non le maintien d'un écart de hausse avec les autres tarifs du Distributeur;

B) LA RÉGIE COMMET UNE ERREUR DÉTERMINANTE EN SUBORDONNANT L'OBJECTIF DE MAINTENIR LA COMPÉTITIVITÉ DU TARIF « L » QUE DOIT VISER LE TAUX MULTIPLICATEUR À UNE OBLIGATION DE NE PAS CRÉER UN CHOC TARIFAIRE LORS DU PROCHAIN DOSSIER TARIFAIRE, AINSI QU'EN PRÉSUMANT QUE LA QUESTION DE L'INTERFINANCEMENT NÉCESSITERA DE FAIRE UN AJUSTEMENT MAJEUR DU TARIF « L » À CETTE OCCASION SI LE TAUX MULTIPLICATEUR NE PRÉSERVE PAS L'ÉCART DE HAUSSE HISTORIQUE AVEC LES AUTRES TARIFS

28. Devoir «tenir compte» «notamment» du «principe» d'interfinancement et chercher à anticiper s'il y aura un choc tarifaire lors de la révision des tarifs par la Régie en 2025 ne doit pas avoir pour effet de retirer tout le caractère dynamique que doit avoir un processus de détermination d'un taux multiplicateur devant permettre le maintien de la compétitivité du tarif «L» ;
29. Or l'approche retenue par la Régie vise à s'assurer en pratique, pour les quatre prochaines années, que l'écart de hausse entre le tarif «L» et les autres tarifs sera maintenu jusqu'au prochain dossier tarifaire, enlevant ainsi son utilité au processus instauré par l'article 22.0.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec* visant à ce que la Régie détermine annuellement le taux multiplicateur devant être appliqué pour ce tarif au taux indexation générale, celui-ci résultant désormais tout simplement, suite à la

⁸ Voir l'évolution du libellé de l'article 22.0.1.1 lors de son adoption par l'Assemblée nationale aux paragraphes 76 à 82 du présent plan d'argumentation avec une attention particulière aux paragraphes 81 et 82.

décision dans le présent dossier, de l'application d'une simple règle de division appliquée au taux d'indexation générale applicable aux autres tarifs afin de maintenir un écart de hausse historique pré-établi dans ledit présent dossier;

30. Cela revient pour la Régie à abdiquer d'ici le prochain dossier tarifaire la responsabilité de déterminer «au 1^{er} avril de chaque année» le taux multiplicateur approprié afin de maintenir la compétitivité du tarif «L» en fonction de l'évolution des conditions du marché mondial ou nord-américain pour les grands consommateurs d'électricité ;
31. Par ailleurs, puisque la fixation des autres tarifs pour les quatre prochaines années découle de l'application d'un simple taux d'indexation générale, la fixation d'un taux multiplicateur visant à déterminer le tarif «L» ne peut être une cause de modification de l'interfinancement pour 2021-2022 ;
32. En ce qui concerne le dossier tarifaire de 2025-2026, la Régie ne peut présumer, comme elle le fait au paragraphe 137 de sa décision, qu'un taux multiplicateur n'ayant pas préservé d'ici là l'écart de hausse historique avec les autres tarifs, provoquera vraisemblablement un « choc tarifaire » à ce moment-là;
33. Puisqu'un « choc tarifaire » implique nécessairement une hausse de tarif drastique pour certaines ou l'ensemble des catégories de consommateurs, c'est là présumer que les revenus du Distributeur en provenance des tarifs, tels qu'indexés conformément à l'article 22.0.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec*, seront globalement insuffisants en 2025 afin de couvrir ses coûts et qu'il sera donc nécessaire d'augmenter à cette occasion le tarif d'une ou plusieurs de ces catégories ;
34. Or, comme l'indique la Régie aux paragraphes 137 et 145 de la décision faisant l'objet de la présente de demande de révocation et de révision, celle-ci ne dispose pas des renseignements susceptibles de l'éclairer pour se prononcer sur les risques de choc tarifaire en 2025;
35. Il est impossible d'évaluer l'impact qu'aura un taux multiplicateur visant à fixer le tarif «L» en 2021-2022 sur l'interfinancement sans tenir compte des revenus requis par le Distributeur et de l'allocation des coûts;
36. Notons par ailleurs, que les volumes d'électricité, en ce qui concerne les consommateurs de grande puissance, seront impactés par la détérioration de la position concurrentielle du tarif «L» si le taux multiplicateur approprié pour maintenir sa compétitivité n'est pas fixé ;
37. Toute chose étant égale par ailleurs, une détérioration de la position concurrentielle du tarif «L» risque de provoquer une augmentation du volume d'énergie patrimoniale inutilisée, ce qui aura un impact tarifaire négatif se répercutant sur toutes les catégories de consommateurs⁹;

⁹ *Idem* note 6 aux pages 8 et 20

38. Considérant que les augmentations de tarifs décrétées de 2016 à 2020, sur la base des besoins réels du Distributeur, ont été en deçà de l'inflation¹⁰, on ne peut présumer que les tarifs tels qu'indexés conformément à l'article 22.0.1.1 de la *Loi sur Hydro-Québec* ne seront pas déjà à un niveau suffisant en 2025 afin de couvrir les coûts du Distributeur. Les prédictions d'augmentation du taux d'inflation pour les années à venir ne feront qu'accentuer davantage cet écart entre les besoins réels du Distributeur et les revenus provenant des tarifs ainsi indexés;
39. Dans ce contexte, la Régie aurait dû déterminer un taux multiplicateur bien plus bas que 0,65, considérant la détérioration de la compétitivité du tarif « L », tel qu'il ressortait clairement de la preuve au dossier non contredite, sans que cela ne constitue pour autant un risque sérieux et vraisemblable d'empêcher le Distributeur de couvrir ses coûts d'ici le dossier tarifaire 2025 et de provoquer un choc tarifaire à cette occasion;
40. Finalement, devoir «notamment» tenir compte du «principe» de l'interfinancement ne signifie aucunement que la Régie a l'obligation de s'assurer que sa décision quant à la détermination d'un taux multiplicateur pour le tarif «L» ne modifiera pas la situation de l'interfinancement ;
41. En effet, l'article 52.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* indiquant que «*la Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs*» n'empêche pas qu'une décision visant d'autres fins prévues par la Loi puisse avoir cet effet ;
42. Comme le reconnaît elle-même la Régie à la page 92 de sa Décision D-2007-12, dans le cadre du dossier tarifaire 2007-2008 (R-3610-2006) :

« Au strict plan de l'interprétation législative, si la Loi dit que la Régie "ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs" cela signifie, a contrario, que la Régie peut le faire pour d'autres motifs.» (nous soulignons)

¹⁰ R-4134-2020, A-0008, Décision D-2021-023 au par. 94 et 95

C) DANS SA VALIDATION A POSTERIORI DE LA COMPÉTITIVITÉ DU TARIF «L», LA RÉGIE COMMET UNE ERREUR DÉTERMINANTE EN NE COMPARANT PAS LA COMPÉTITIVITÉ DU TARIF « L » AVEC LES TARIFS INDUSTRIELS APPLICABLES DANS DES TERRITOIRES OÙ SE TROUVENT DES CONSOMMATEURS DE GRANDE PUISSANCE ET EN SE LIMITANT À VÉRIFIER SI CE TARIF DEMEURE PLUS BAS QUE LA MAJORITÉ DES TARIFS DES 22 GRANDES VILLES ANALYSÉES PAR LE DISTRIBUTEUR

1. Le choix de l'échantillon de comparaison en termes de tarifs et de localisation géographique

43. Bien que la Régie reconnaisse au paragraphe 75 de sa décision que *«l'échantillon utilisée par le Distributeur n'était pas parfaitement représentatif de la localisation des entreprises du secteur industriel»* et qu'elle exige par conséquent aux paragraphes 78 à 80, en prévision de la fixation du taux multiplicateur pour 2022-2023, un complément d'information sur la représentativité de cet échantillon pour ce qui concerne la clientèle industrielle, la Régie estime pourtant audit paragraphe 75 que *«les données produites sont suffisantes pour permettre une analyse à l'égard du maintien ou non de la compétitivité relative du tarif L à Montréal»* ;
44. Avec égards, conclure que les données produites par le Distributeur sont suffisantes pour permettre une analyse de compétitivité du tarif «L» est une erreur manifeste déterminante et ce, principalement pour deux raisons, à savoir que : (a) la Régie ne peut ignorer que plus de la moitié des tarifs présentés pour fins de comparaison, dans les données produites par le Distributeur pour les 21 autres villes, concernent un marché déréglementé et constituent donc simplement un tarif de défaut de type *« standard offer »* offert aux clients industriels n'ayant pas sécurisé un approvisionnement auprès d'un fournisseur alternatif à celui offert par la compagnie de distribution d'électricité locale et (b) la plupart des grands clients industriels en Amérique du Nord sont situés en dehors des grandes villes urbaines, dans des régions où les prix de l'électricité demeurent inférieurs, tant en termes de fourniture qu'en frais de distribution ;

a) Approvisionnement de défaut vs. Fournisseurs alternatifs

45. Tout comme les consommateurs industriels de gaz naturel au Québec, qui peuvent choisir leur fournisseur de gaz, il est possible dans au moins 21 États américains¹¹ de choisir son fournisseur d'électricité (*retailer*) – c'est-à-dire une entité indépendante du distributeur qui prend en charge la fourniture d'électricité pour une durée définie¹². Ces États incluent notamment la totalité des États de la Nouvelle-Angleterre (à part le Vermont), New-York, Michigan, Illinois, Texas, Californie, Oregon où sont situés 11 des 21 villes de l'échantillon des distributeurs. Ces États

¹¹ Concentric Energy Advisors, *Retail Competition in electricity : What have we learned in 20 years*, 23 juillet 2019 aux pp. 1, 2 et 18, <https://ceadvisors.com/wp-content/uploads/2019/07/AEPG-FINAL-report.pdf>

¹² R-3972-2016, A-0009. Econoler, *Balisage sur la compétitivité des tarifs d'électricité dans certains secteurs industriels et pistes de solutions*, Rapport final, 16 décembre 2016 à la page 47

ont totalement ou partiellement déréglementé leurs marchés de détail respectifs afin de permettre de retenir les services d'un fournisseur alternatif, distinct des fournisseurs avec qui le distributeur local a transigé;

46. Les clients industriels localisés dans ces États ont le choix de demeurer sous le tarif de défaut de la compagnie de distribution locale, qui sécurise cet approvisionnement auprès de tierces-parties par le biais d'encans pour des périodes variant de 6 à 24 mois sujet à l'approbation du *Public Utilities Commission* de l'État, ou de s'approvisionner auprès d'un fournisseur de détail alternatif (il y en a par exemple 266 actuellement licenciés pour l'État du Maine¹³) et ce, avec le support d'un consultant en énergie, industrie des plus florissantes surtout au cours de la dernière décennie;
47. Dans les juridictions déréglementées, la très vaste majorité des clients industriels¹⁴ préfèrent effectivement sécuriser leur approvisionnement électrique auprès de fournisseurs alternatifs indépendants, ce qui démontre le caractère plus avantageux de ces ententes tarifaires pour ce type de clientèle par rapport au tarif par défaut;
48. Il est à noter que les compagnies de distribution faisant affaires dans les États américains ayant conservé leur marché de détail réglementé offrent tout de même une pléiade de tarifs à des conditions avantageuses pour les clients intéressés à moduler leur consommation en fonction des prix du marché de gros local (i.e. de type time of use)¹⁵.
49. Par ailleurs, la simple référence dans l'étude de comparaison du Distributeur aux tarifs affichés est d'autant plus préjudiciable que les entreprises de distribution d'électricité américaines font bénéficier leurs importants clients industriels de tarifs inférieurs à ceux affichés et ce, que le marché soit déréglementé ou non. Le Distributeur, dans sa propre étude de comparaison des prix de l'électricité, reconnaît lui-même l'existence de «tarifs ou programmes optionnels» qui n'ont pas été pris en compte dans son analyse¹⁶. Ces tarifs effectifs sont donc ignorés par les études tarifaires comparatives mais affectent pourtant la compétitivité du tarif «L»¹⁷ ;
50. La Régie soulignait d'ailleurs avec justesse dans son avis A-2017-01 les limites d'une comparaison sommaire basé sur les tarifs affichés comme celle soumise par le Distributeur :

¹³ <https://www.maine.gov/mpuc/electricity/all-providers.shtml>

¹⁴ 80% à 100% des clients industriels des États déréglementés: *Idem* note 11 aux pp. 48 et 49

¹⁵ R-4134-2020, C-HQD-0002, Hydro-Québec, *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines : Tarif en vigueur le 1^{er} avril 2020* aux pages 9 et 61

¹⁶ *Idem* note 15 à la p. 9.

¹⁷ *Idem*, note 5, aux pp. 7 et 8; R-3972-2016, A-0008, *Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel : Perspectives 2030*, Avis A-2017-01, 7 juin 2017 aux par. 143 à 147.

« [143] *Les prix payés par les grands clients industriels pour leurs besoins en électricité ne résultent pas uniquement des tarifs industriels qui sont affichés, publiés et disponibles officiellement dans les différentes juridictions. En effet, les prix payés par les grands clients industriels dépendent également de rabais tarifaires, de mesures incitatives et d'abonnements spéciaux offerts par les distributeurs d'électricité, d'une part, et par les gouvernements, d'autre part.*¹⁸ »

51. Ces rabais et mesures viennent ainsi s'ajouter aux tarifs officiels d'électricité destinés aux grands clients industriels dans le but de favoriser le maintien, voire l'augmentation, des activités d'une industrie dans une juridiction donnée ou encore de stimuler les ventes d'électricité.
52. Les clients industriels nord-américains ont donc l'opportunité d'obtenir un prix plus bas que celui du tarif général affiché, opportunité fort limitée actuellement pour les industries au Québec, vu l'absence de signal de prix du marché de gros et l'opacité des transactions du Distributeur avec les marchés externes voisins ;
53. L'utilisation de données tenant compte des prix d'électricité payés réellement par les grands consommateurs industriels s'imposait dans l'analyse de la compétitivité du tarif «L» que devait faire la Régie, tel que par exemple les prix moyens de vente d'électricité dans le secteur industriel publiés périodiquement par la *U.S. Energy Information Agency*¹⁹, ce qui n'a pas été fait ;

b) Emplacement géographique

54. Il est révélateur que la Régie affirme au paragraphe 75 de sa décision que les données produites par le Distributeur permettent une analyse à l'égard du maintien ou non de la compétitivité du tarif L «à Montréal» alors que les industries de grande puissance se situent en quasi-totalité à l'extérieur de cette Ville ou agglomération ;
55. C'est là faire justement abstraction de l'autre faiblesse fondamentale des données produites par le Distributeur, qui comparent des tarifs de grandes villes américaines, où on ne retrouve pas les industries de grande puissance, avec le tarif industriel applicable à Montréal qui n'est pertinent aux grandes puissances implantées au Québec que parce qu'il est de type timbre-poste, c'est-à-dire qu'il est également applicable partout sur le territoire québécois sous le 53^e parallèle, incluant les régions où se retrouvent lesdits consommateurs de grande puissance ;
56. Or, comment un échantillon composé de villes-centres nord-américaines, où ne sont pas généralement situés les consommateurs de grande puissance²⁰, peut permettre

¹⁸ R-3972-2016, A-0008, *Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel: Perspectives 2030*, Avis A-2017-01, 7 juin 2017 au par. 143.

¹⁹ *Idem* note 6 à la p. 15

²⁰ *Idem* note 5 à la page 9; *Idem* note 6 aux pp. 11 et 12

une analyse adéquate de la compétitivité du tarif « L » alors que les États américains n'appliquent pas un tarif industriel uniforme sur l'ensemble de leur territoire – ni même d'ailleurs les distributeurs eux-mêmes sur le territoire qu'ils desservent - et que les consommateurs de grande puissance se retrouvent généralement plutôt dans des villes à vocation industrielle à l'extérieur des métropoles ?;

57. Dans la plupart des juridictions américaines, il n'y a pas de structure de prix de type timbre-poste²¹ considérant notamment la pluralité des compagnies de distribution d'électricité dans un même État (par exemple, il y a 279 distributeurs d'électricité uniquement dans l'État de New York²²);
58. Aux États-Unis, les prix provenant des distributeurs en région sont généralement inférieurs à ceux des villes-centres²³, ce qui s'explique par le principe de l'offre et de la demande : En région, l'offre d'électricité est abondante pour une demande totale plus faible alors que dans les centres urbains, la demande totale est très forte pour une offre d'électricité plus limitée;
59. En effet, les grands centres de production d'électricité sont situés à l'extérieur des grandes villes. Pour acheminer la quantité très importante d'électricité requise pour alimenter ces grandes villes, il est nécessaire de construire et maintenir d'imposantes structures de transport. De plus, les infrastructures de transport desservant les grandes villes sont de plus en plus coûteuses au fur et à mesure qu'on s'en rapproche en raison notamment de la valeur des terrains, de la présence de constructions pré existantes ou encore de la nécessité d'enfouir ces lignes sous terre ;
60. Un consommateur industriel de grande puissance a donc tout avantage à s'implanter proche des centres de production d'électricité - loin des grands centres urbains – afin d'éviter de payer pour cette infrastructure de transport additionnelle, sans compter le coût de l'immobilier beaucoup plus cher et la rareté des grandes surfaces de terrain toujours libres dans les grands centres urbains ;
61. La Régie commet ainsi une erreur déterminante en concluant qu'un échantillon de 22 villes, dont les tarifs industriels applicables ne concernent pas principalement des consommateurs de grande puissance, permet une analyse rationnelle et adéquate du niveau de compétitivité du tarif «L» sur le marché nord-américain ;
62. Il est également pertinent de souligner que l'AQCIE avait soulevé les problématiques concernant l'échantillon de comparaison en termes de tarifs et de localisation géographique dès le 18 juin 2020, dans le cadre de la consultation

²¹ *Idem* note 5 à la p. 8; *Idem* note 6 aux pp. 11, 15 et 22;

²² New York State Office of the State Comptroller, *Municipal Use of Local Development Corporations and Other Private Entities : Background, Issues and Recommendations*, avril 2011 à la p. 3, <https://www.osc.state.ny.us/files/local-government/publications/pdf/ldcreport.pdf>

²³ *Idem* note 6 aux pp. 15 et 16;

publique faite par le Distributeur sur les renseignements qu'il entendait fournir en vertu de l'article 75.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*²⁴, sans que le Distributeur n'en tienne compte ;

2. Le «maintien» de la compétitivité

63. En se limitant au paragraphe 144 de sa décision à vérifier si le tarif «L» retenu demeurerait significativement plus bas que les tarifs applicables dans les autres villes nord-américaines analysées par le Distributeur, la Régie ne s'est pas retrouvée ici à évaluer si la compétitivité de ce tarif «L» serait «maintenue» par rapport à ces tarifs, en s'assurant que les écarts avec les tarifs en compétition soient maintenus et en tenant compte des autres facteurs ayant un impact sur le caractère compétitif d'un tarif, tel que le marché, le cadre législatif, la fiscalité, l'environnement économique, la localisation et la capacité d'approvisionnement ;
64. Simplement se demander si le tarif «L» demeure l'un des tarifs industriels de grande puissance les plus bas en Amérique du nord ne suffit pas à s'assurer de «maintenir» sa compétitivité, puisque plusieurs autres facteurs d'implantation et de maintien des activités des entreprises de grande puissance sont plus coûteux au Québec qu'à plusieurs autres endroits en Amérique du nord;
65. Il n'y d'ailleurs rien de surprenant à ce que le tarif «L», qui s'applique surtout à des consommateurs de grande puissance situés en région, soit plus bas que les tarifs industriels affichés dans les grands centres urbains américains, considérant les coûts de transport plus importants pour alimenter les grandes villes ;
66. Afin d'évaluer si la compétitivité du tarif «L» s'est «maintenue», une approche comparative tendancielle du tarif L avec les autres tarifs en compétition permet de tenir compte de l'ensemble des facteurs ayant un impact sur le caractère compétitif d'un tarif, en prenant comme hypothèse que ces facteurs n'ont pas changé significativement²⁵;
67. Il faut donc, pour maintenir la compétitivité du tarif «L», préserver son écart avec les autres tarifs d'électricité industriels qui y font compétition ;
68. Les tarifs industriels nord-américains ont connu une tendance baissière de 2002 à 2015 contribuant à l'effritement de la compétitivité du tarif «L» tel que reconnu par la Régie²⁶ et cette tendance se poursuit selon ce qu'on observe jusqu'en 2020²⁷;

²⁴ Voir note 5

²⁵ *Idem* note 6 à la p. 14

²⁶ R-3972-2016, A-0008, *Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel Perspectives 2030*, Avis A-2017-01, 7 juin 2017 aux par. 3, 134, 135 et 138.

²⁷ *Idem* note 6 aux pp. 15 et 16.

69. La preuve révèle que l'écart entre le tarif «L» et les autres tarifs industriels nord-américains s'est réduit en 2020 par rapport à 2019 (année d'adoption de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*) et ce malgré le gel tarifaire applicable au Québec en 2020²⁸;
70. Cela est dû en grande partie à l'appréciation du dollar canadien et à une diminution du coût du gaz naturel comme moyen de production d'électricité et ces tendances se poursuivront en 2021-2022²⁹ ;
71. La Régie a donc commis une erreur déterminante en n'évaluant pas l'impact du taux multiplicateur qu'elle était appelée à déterminer sur le maintien de l'écart entre le tarif «L» et les autres tarifs industriels nord-américains, ce qui est un exercice essentiel et fondamental dans la détermination d'un taux multiplicateur qui permet le «maintien» de la compétitivité dudit tarif québécois ;

II ABDICATION PAR LA RÉGIE DE L'EXERCICE DE SA COMPÉTENCE DE DÉTERMINER ELLE-MEME LE TAUX MULTIPLICATEUR APPROPRIÉ POUR LE TARIF « L »

A) EN CHOISSANT UNE APPROCHE DE DÉTERMINATION DU TAUX MULTIPLICATEUR QUI A ÉTÉ ECARTÉE PAR LE LÉGISLATEUR

72. La Régie est titulaire du pouvoir de déterminer annuellement le taux multiplicateur qui sera appliqué à l'indexation générale afin de fixer le tarif «L». Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire qui doit s'exercer chaque année en prenant en compte l'ensemble des éléments pertinents visant à l'assurer du maintien de la compétitivité de ce tarif ;
73. En vertu des principes de droit administratif, un décideur ne peut lier à l'avance son pouvoir discrétionnaire en le soumettant à des règles, qu'il a lui-même formulées, qui sont si précises et si rigides qu'en les appliquant, il manquerait à son devoir d'exercer sa discrétion en ne prenant pas en considération tous les faits de chaque affaire qui lui est soumise (abdication ou entrave à un pouvoir discrétionnaire)³⁰;
74. Or, c'est ce que se trouve à avoir fait la Régie en retenant une approche d'écart historique entre les augmentations du tarif L et celles des autres tarifs, qui donnera à chaque année, jusqu'au prochain dossier tarifaire, le même taux multiplicateur ;

²⁸ *Idem* note 6 aux pp. 12, 13, 15, 16 et 19.

²⁹ *Idem* note 6 aux pp. 16 à 19.

³⁰ P. Garant, *Droit administratif*, 7^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2017 aux pp. 212 et 213 (Autorité 3); *Construction Bérou c. Paradis*, [1993] R.J.Q. 507 à la p. 512 (C.S.) (Autorité 4); *Boisaco inc. c. Procureure générale du Québec*, 2017 QCCS 4059 aux pp. 35 à 40 (Autorité 5);

75. La Régie envisage dès sa décision procédurale D-2020-176 du 18 décembre 2020, l'utilisation d'une approche d'écart de hausse historique afin de déterminer le tarif «L» :

«[12] La Régie envisage, à cette fin, l'utilisation d'une moyenne historique du rapport entre la hausse annuelle du tarif L et celle des autres tarifs.» (nous soulignons)

76. Trois options sont énoncées par la Régie dans cette perspective, toutes basées sur une approche d'écart de hausse historique³¹ et celle-ci va jusqu'à identifier comme troisième option celle qu'elle reconnaît pourtant avoir été écartée par le Législateur, c'est-à-dire le taux multiplicateur de 0,65 :

«[19] Bien que le législateur n'ait pas favorisé cette approche, au profit d'un examen menant à la détermination du Taux par la Régie, une troisième option pourrait consister à fixer le Taux à 0,65. La Régie demande donc au Distributeur et aux personnes intéressées de soumettre leurs commentaires à l'égard de cette approche alternative.» (nous soulignons)

77. L'article 2 du projet de loi n° 34 intitulé *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* tel que présenté devant l'assemblée nationale le 12 juin 2019 se lisait comme suit:

«2. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 22.0.1, des suivants :

«22.0.1.1. Les prix des tarifs prévus à l'annexe I sont indexés de plein droit, au 1er avril de chaque année, selon le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, sans les boissons alcoolisées, les produits du tabac et le cannabis récréatif, pour la période de 12 mois qui se termine le 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle ces prix doivent être indexés, à l'exception du tarif L dont le prix est indexé selon la formule $A \times [1 + B]$.

Dans la formule prévue au premier alinéa, la lettre A représente le prix du tarif L prévu à l'annexe I en date du 31 mars précédant l'indexation et la lettre B représente le taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, des prix à la consommation, sans les boissons alcoolisées, les produits du tabac et le cannabis récréatif, pour la période de 12 mois qui se termine le 30 septembre de l'année qui précède celle pour laquelle le prix du tarif L doit être indexé multiplié par 0,65.

Malgré le premier alinéa, le prix d'un tarif n'est pas indexé :

1° l'année où la Régie fixe ou modifie les tarifs en vertu de l'article 48.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01);

³¹ R-4134-2020, A-0007, Décision 2020-176 aux par. 15 à 19

2° l'année où la Régie modifie le prix de ce tarif au 1er avril de cette année en vertu de l'article 48.3 de la Loi sur la Régie de l'énergie;

3° l'année suivant celle où, après le 1er avril, la Régie a fixé ou modifié le prix de ce tarif en vertu des articles 48.3 et 48.4 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

La Régie publie à la Gazette officielle du Québec l'annexe modifiée à la suite de l'indexation prévue au présent article. À partir de cette publication, le ministre de la Justice assure la mise à jour des tarifs prévus à l'annexe I au Recueil des lois et des règlements du Québec.»

(...)³²» (nous soulignons)

78. Ce taux multiplicateur de 0,65 contenu dans la version initiale du projet de loi n° 34 avait été fixé justement sur la base de cet écart de hausse historique entre le tarif «L» et les autres tarifs depuis 2014, tel qu'il appert des propos du ministre de l'Énergie et des Ressources, monsieur Jonatan Julien (ci-après le «ministre»), lors de l'étude détaillée de ce projet de loi par la Commission parlementaire de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (ci-après la «Commission»):

«Pourquoi on applique 0,65 %? C'est le résultat historique du tarif L par rapport aux autres tarifs. Alors, on vient s'assurer que c'est à la fois les crédits et la hausse tarifaire du L... soient proportionnelles, comme le faisait déjà la cause tarifaire, à la hauteur de 0,65 % plutôt qu'à la hauteur de 1 %, ce qui est logique puisqu'elles sont liées.»³³»
(nous soulignons)

79. Or, suite au dépôt de ce projet de loi 34, des préoccupations ont été soulevées à l'effet qu'un taux préfixé de 0,65 était basé sur une approche d'écart arbitraire qui ne garantissait pas le maintien de la compétitivité du tarif «L» entre deux causes tarifaires et mènerait à des hausses plus importantes que ce qu'a connu ce tarif depuis les dernières années³⁴.
80. C'est ainsi que dès que l'article 2 de ce projet de loi a été appelé, lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 34 par la Commission, un premier amendement à cet article a été soumis³⁵ par le ministre afin de retirer ce taux préfixé de 0,65 et de

³² Projet de loi n° 34 intitulé *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*, première session, Quarante-deuxième législature, Assemblée nationale du Québec (Autorité 6)

³³ Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, le 5 novembre 2019, vol. 45, n° 23, 16h20 (p. 72 de l'extrait internet) (Autorité 8)

³⁴ Témoignage de l'AQCIÉ dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 34, Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, le 17 septembre 2019, vol. 45, n° 7, 16h13 à 16h59 (pp. 45 à 59 de l'extrait internet) (Autorité 7)

³⁵ Rapport de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles sur l'étude détaillée du projet de loi 34, p. 33 et p. 1 de l'annexe 1 (Autorité 17); Journal des débats de la Commission de

prévoir que ce taux multiplicateur serait plutôt fixé suivant un avis que la Régie. Il était alors prévu qu'en formulant son avis, la Régie devait «*notamment tenir compte du principe d'interfinancement entre les tarifs et du maintien de la compétitivité du tarif L*». Cet amendement a été adopté quelques jours plus tard par la Commission suite à l'adoption d'un sous-amendement prévoyant que cette détermination serait faite annuellement par le ministre, suivant à chaque fois un avis de la Régie³⁶ :

«AMENDEMENT

PROJET DE LOI N° 34

LOI VISANT À SIMPLIFIER LE PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ

À l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec proposé par l'article 2 de ce projet de loi :

1° *remplacer, dans le premier alinéa, « du tarif L dont le prix est indexé » par « des prix du tarif L, des crédits d'alimentation en moyenne ou en haute tension et du rajustement pour pertes de transformation, lesquels sont indexés » ;*

2° *remplacer, dans le deuxième alinéa, « le prix du tarif L prévu à l'annexe I » et le « prix du tarif L doit être indexé multiplié par 0,65 » par, respectivement, « , selon le cas, les prix du tarif L, les crédits d'alimentation en moyenne ou en haute tension ou le rajustement pour perte de transformation » et « les prix du tarif L, les crédits d'alimentation en moyenne ou en haute tension et le rajustement pour perte de transformation doivent être indexés, multiplié, le cas échéant, par le taux applicable en cas d'inflation ou le taux applicable en cas de déflation déterminés par le gouvernement au 1^{er} avril 2020 et par la suite tous les cinq ans, après avoir obtenu l'avis de la Régie de l'énergie. Lorsqu'elle donne son avis, la Régie doit notamment tenir compte du principe d'interfinancement entre les tarifs et du maintien de la compétitivité du tarif L. ».³⁷ » (nous soulignons)*

l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, le 6 novembre 2019, vol. 45, n° 24, 15h19 (pp. 40 et 41 de l'extrait internet) (Autorité 9);

³⁶ Rapport de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles sur l'étude détaillée du projet de loi 34, pp. 36, 38 et 39 et pp. 1 et 2 de l'annexe 1 (Autorité 17); Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, le 7 novembre 2019, vol. 45, n° 25, 16h33 (p. 55 de l'extrait internet) (Autorité 10); Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, le 12 novembre 2019, vol. 45, n° 27, 15h30 à 15h38 (pp. 39 et 42 de l'extrait internet) (Autorité 11)

³⁷ Voir le Rapport de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles sur l'étude détaillée du projet de loi 34, p. 1 de l'annexe 1 (Autorité 17)

« SOUS-AMENDEMENT

Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité

PROJET DE LOI N° 34

Article 2

Modifier l'amendement proposé à l'article 2 par le remplacement, dans le 2^e paragraphe, des mots « déterminé par le gouvernement au 1^{er} avril 2020 et par la suite tous les cinq ans, après avoir obtenu l'avis de la Régie de l'énergie » par les mots « déterminés par le gouvernement au 1^{er} avril 2021 et tous les ans par la suite. Le gouvernement doit au préalable obtenir un avis de la Régie de l'énergie sur les taux applicables. La Régie doit donner cet avis au moins 60 jours avant la date où les taux doivent être déterminés par le gouvernement. »³⁸ (nous soulignons)

81. Le ministre résumait cet amendement lors de ces travaux en commission parlementaire de la manière suivante et laissait déjà entendre qu'il suivrait les avis de la Régie :

«Oui. Bien, oui, certainement. Écoutez, au départ, là, sans refaire la genèse de l'article 2, parce que ça fait quelques heures qu'on en discute, au départ, on avait fixé un taux à 0.65 de l'inflation basé sur un historique de six ans. Il me semble que ça fait longtemps qu'on a parlé de ça, hein? Et, après ça, il y a eu une suggestion de mon collègue, de mémoire, de Laval-des-Rapides, qui est venu dire : On souhaiterait avoir l'avis de la régie. On l'a intégré. Et cet avis-là de la régie semblait être une protection supplémentaire énoncée par mon collègue de Laval-des-Rapides justement pour que le taux L soit compétitif. On l'a mis dans l'article. Et, sur l'interfinancement, alors, la régie va venir fixer ce taux-là en tenant compte de tous ces éléments-là pour s'assurer, en réalité, que les entreprises bénéficient d'un taux compétitif. C'est ça l'objectif. Et la régie, donc, va venir fixer le taux applicable. Justement, elle le fixe pour maintenir la concurrence, en fin de compte, des entreprises du Québec. C'est elle qui le fait. C'est la proposition qui a été amenée par mon collègue de Laval-des-Rapides de s'assurer que la Régie de l'énergie fixe le taux. Et là vous nous parlez d'un risque que ce taux-là serait trop élevé, non concurrentiel, puisqu'on est à l'article 2, mais c'est le devoir de la régie de le faire, et elle va le faire à chaque année, en plus, sur base annuelle. Donc, le risque qui est énoncé, je ne vois pas comment qu'il se matérialise à l'article 2 puisque la régie va considérer tous ces éléments-là puis doit maintenir une compétitivité. Donc, c'est pour ça que je dis que ce n'est peut-être pas le bon emplacement pour parler de ça, parce que le tarif L, le taux L, peu importe comment va aller l'inflation, la régie va venir fixer un taux applicable qui va être plus ou moins élevé, qui pourrait être 0.3, 0.6, 0.5, selon le cas, selon ce que la régie a déterminé. Alors, il n'y a pas de risque pour le tarif L. L'article 8, lui, il va prévoir si le système décroche, mais la régie,

³⁸ Voir le Rapport de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles sur l'étude détaillée du projet de loi 34, p. 2 de l'annexe 1 (Autorité 17)

quand elle va venir fixer le tarif L, le taux applicable, peu importe la hausse, elle va considérer tout et elle va venir fixer un taux applicable au tarif L qui doit être compétitif.³⁹» (nous soulignons)

82. Notons qu'un deuxième amendement a été adopté à cet article en commission parlementaire, avec un sous-amendement, le tout visant à requérir que la Régie publie sur son site internet les taux applicables dans un délai raisonnable⁴⁰ :

« AMENDEMENT

PROJET DE LOI N° 34

LOI VISANT À SIMPLIFIER LE PROCESSUS

D'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ

ARTICLE 2

L'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec proposé par l'article 2 de ce projet de loi est modifié, par l'ajout, à la fin du deuxième alinéa de :

« La Régie publie sur son site Internet cet avis au moment de la publication des taux applicables à la Gazette officielle du Québec ».⁴¹»

« SOUS-AMENDEMENT

Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité

PROJET DE LOI N° 34

Modifier l'amendement proposé à l'article 2 du projet de loi par le remplacement des mots « au moment de la publication des taux à la Gazette officielle du Québec » par «, dans un délai raisonnable ».⁴²»

³⁹ Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, le 27 novembre 2019, vol. 45, n° 31, 20h (pp. 81 et 82 de l'extrait internet) (Autorité 15)

⁴⁰ Voir le Rapport de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles sur l'étude détaillée du projet de loi 34, pp. 39, 40, 41 et pp. 3 et 4 de l'annexe 1 (Autorité 17); Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, le 12 novembre 2019, vol. 45, n° 27, 19h32 (p. 92 de l'extrait internet) (Autorité 11); Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, le 14 novembre 2019, vol. 45, n° 28, 16h40 à 17h59 (pp. 53, 72 et 74 de l'extrait internet) (Autorité 12);

⁴¹ Voir le Rapport de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles sur l'étude détaillée du projet de loi 34, p. 3 de l'annexe 1 (Autorité 17)

⁴² Voir le Rapport de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles sur l'étude détaillée du projet de loi 34, p. 4 de l'annexe 1 (Autorité 17)

83. Par la suite, lors du processus d'adoption du rapport de la Commission plénière de l'Assemblée nationale visant à compléter l'étude détaillée du projet de loi n° 34, le ministre a jugé nécessaire de soumettre un nouvel amendement à l'article 2 afin de confier à la Régie la responsabilité de déterminer elle-même le taux multiplicateur plutôt que d'émettre un avis audit ministre. Ce nouvel amendement venait désormais identifier le but premier recherché dans la détermination de ce taux multiplicateur, soit de «*permettre le maintien de la compétitivité du Tarif L*» :

«*Projet de loi n° 34*

Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité

**AMENDEMENT EN VERTU DE L'ARTICLE 257.6 DU
RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Article 2

À l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec, tel qu'amendé, proposé par l'article 2 de ce projet de loi, remplacer, dans le deuxième alinéa, « le taux applicable en cas de déflation ou le taux applicable en cas de déflation déterminés par le gouvernement au 1^{er} avril 2021 et tous les ans par la suite. Le gouvernement doit au préalable obtenir un avis de la Régie de l'énergie sur les taux applicables. La Régie doit donner cet avis au moins 60 jours avant la date où les taux doivent être déterminés par le gouvernement. Lorsqu'elle donne son avis, la Régie doit notamment tenir compte du principe d'interfinancement entre les tarifs et du maintien de la compétitivité du tarif L. La Régie publie sur son site Internet cet avis, dans un délai raisonnable » par « un taux en cas d'inflation ou un taux en cas de déflation qui permet le maintien de la compétitivité du tarif L, lequel est déterminé par la Régie de l'énergie au 1^{er} avril de chaque année. Ce taux est déterminé à partir des renseignements transmis à la Régie en vertu de l'article 75.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) ainsi que des renseignements et des documents communiqués lors de la fixation ou de la modification des tarifs auxquels l'électricité est distribuée prévue à l'article 48 de cette loi. Lorsqu'elle détermine le taux applicable, la Régie doit notamment tenir compte du principe d'interfinancement entre les tarifs. La Régie publie ce taux sur son site Internet ». ⁴³ » (nous soulignons)

84. Cet amendement fut adopté et se retrouve dans la version finale de cette loi :

«*Je mets aux voix les amendements présentés par M. le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles. Est-ce que l'amendement à l'article 2, qui se lit comme suit : À l'article 22.0.1.1 de la Loi sur Hydro-Québec, tel qu'amendé, proposé par l'article 2 de ce projet de loi, remplacer, dans le deuxième alinéa, «le taux applicable en cas de déflation ou le taux applicable en cas de déflation*

⁴³ Amendement n° 1 adopté lors de la prise de considération du rapport de la commission plénière par l'Assemblée nationale dans le cadre du processus d'adoption du projet de loi n° 34, le 7 décembre 2019 (Autorité 18)

déterminés par le gouvernement au 1er avril 2021 et tous les ans par la suite. Le gouvernement doit au préalable obtenir un avis de la Régie de l'énergie sur les taux applicables. La régie doit donner cet avis au moins 60 jours avant la date où les taux doivent être déterminés par le gouvernement. Lorsqu'elle donne son avis, la régie doit notamment tenir compte du principe d'interfinancement entre les tarifs et du maintien de la compétitivité du tarif L. La régie publie sur son site Internet cet avis, dans un délai raisonnable» par «un taux en cas d'inflation ou un taux en cas de déflation qui permet le maintien de la compétitivité du tarif L, lequel est déterminé par la Régie de l'énergie au 1er avril de chaque année. Ce taux est déterminé à partir des renseignements transmis à la régie en vertu de l'article 75.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie ainsi que des renseignements et des documents communiqués lors de la fixation ou de la modification des tarifs auxquels l'électricité est distribuée prévue à l'article 48 de cette loi. Lorsqu'elle détermine le taux applicable, la régie doit notamment tenir compte du principe d'interfinancement entre les tarifs. La régie publie ce taux sur son site Internet»... *Est-ce que cet amendement est adopté?*

Des voix : ...

Le Vice-Président (M. Picard) : Adopté sur division.⁴⁴» (nous soulignons)

85. La mention d'un taux multiplicateur préfixé de 0,65 a donc été considéré par le Législateur comme n'assurant pas adéquatement le maintien de la compétitivité du tarif «L» puisqu'il l'a remplacé par un processus de nature dynamique où la Régie a l'obligation de déterminer elle-même annuellement le taux multiplicateur permettant de maintenir la compétitivité de ce tarif ;
86. En choisissant une approche de détermination du taux multiplicateur qui a été écartée par le Législateur, la Régie s'est trouvée à abdiquer le pouvoir de détermination du taux approprié qui lui a été confié;

B) EN RETENANT UNE APPROCHE BASÉE SUR UN ÉCART DE HAUSSE HISTORIQUE ENTRE LE TARIF «L» ET LES AUTRES TARIFS

87. Tel que déjà mentionné, en retenant une approche basée sur un écart historique d'augmentation entre le tarif «L» et les autres tarifs, la Régie a abdiqué sa responsabilité de faire une évaluation dynamique annuelle de la compétitivité du tarif «L» par rapport aux autres tarifs applicables aux grands consommateurs d'électricité dans le monde et en Amérique du nord, en cherchant plutôt d'abord et avant tout à réduire les implications que pourraient avoir ce taux multiplicateur sur l'interfinancement au moment du prochain dossier tarifaire;

⁴⁴ Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, samedi le 7 décembre 2019, vol. 45, n° 94, p. 6177 (Autorité 19); Procès-verbal de l'Assemblée nationale, séance extraordinaire du 7 décembre 2019, n° 94 aux pp. 1641 à 1643 (Autorité 20)

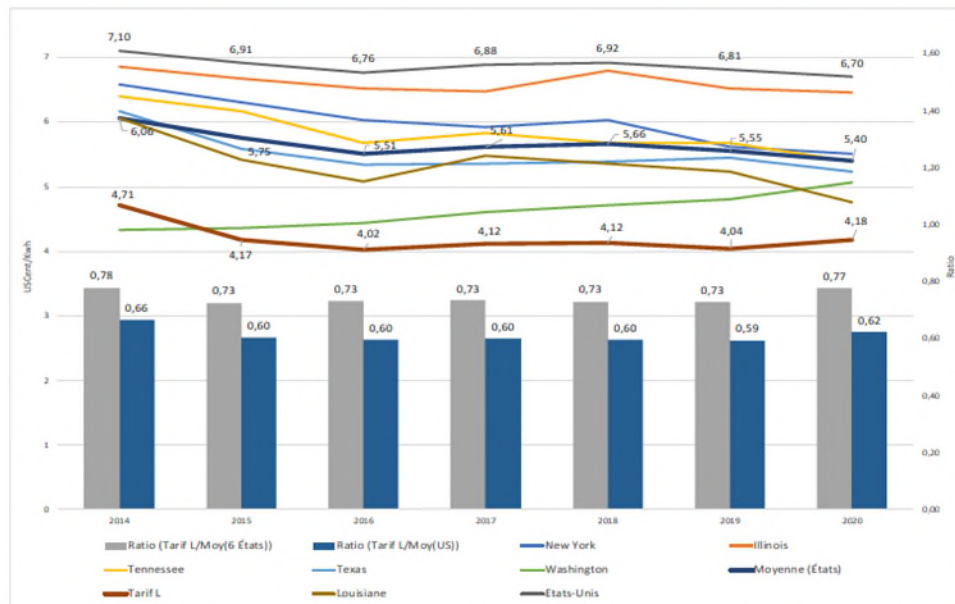
88. Ainsi, peu importe les paramètres qui auraient été utilisés (dont la période de référence), une approche visant à maintenir d'ici le prochain dossier tarifaire un écart constant entre les augmentations du tarif «L» et celle des autres tarifs, constitue une abdication du pouvoir de la Régie de déterminer annuellement un taux multiplicateur permettant d'assurer le maintien de la compétitivité du tarif «L» en fonction de l'évolution du marché des tarifs industriels d'électricité sur le plan mondial ou du moins sur le plan nord-américain;

III SUIVANT LA RÉVOCATION DE LA DÉCISION D-2021-023, RÉVISER CELLE-CI AFIN DE FIXER UN TAUX MULTIPLICATEUR PERMETTANT DE MAINTENIR LA COMPÉTITIVITÉ DU TARIF « L »

89. La fixation d'un taux multiplicateur permettant de «maintenir» la compétitivité du tarif « L » doit viser à préserver le ratio que représente ce tarif par rapport aux prix d'électricité payés prévalant dans les juridictions où se trouvent les usines concurrentes à celles du Québec ;

90. Tel que mentionné plus haut, cette analyse doit impérativement se faire à partir de données qui tiennent compte des prix d'électricité réellement payés par les grands consommateurs industriels, tel que par exemple les prix moyens de vente d'électricité dans le secteur industriel publiés périodiquement par la *U.S. Energy Information Agency* :

Graphique 3 : Prix de vente de l'électricité au secteur industriel (cent US/kWh)



Source : HQ, EIA Electricity Data Browser. Les valeurs provenant de l'EIA pour l'année 2020 représentent la moyenne des valeurs mensuelles de janvier à octobre inclusivement

R-4134-2020, C-AQCIE-0003 : *Analyse de l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité*, 28 janvier 2021 à la p. 15.

91. Tel qu'il appert de ce graphique, ce ratio de compétitivité était passé, de 2019 à 2020, de 0,73 à 0,77 selon l'analyse effectuée par l'AQCIE sur la base de six États américains représentatifs⁴⁵;
92. Afin de ramener ce ratio de compétitivité à 0,73, il faut donc appliquer à l'indexation générale un taux multiplicateur de -4,38 permettant une diminution de 5,7% du tarif « L »⁴⁶;
93. Subsidiairement, si on utilise le ratio que représente le tarif «L» par rapport aux prix industriel moyen d'électricité pour l'ensemble des États-Unis, tel qu'il appert de ce même graphique, ce ratio était passé, de 2019 à 2020, de 0,59 à 0,62⁴⁷;
94. Afin de ramener ce ratio de compétitivité à 0,59, il faut donc appliquer à l'indexation générale un taux multiplicateur de -4,23 permettant une diminution de 5,5% du tarif « L »⁴⁸;
95. Subsidiairement, en se basant sur les données imparfaites des Études de *Comparaison des prix d'électricité dans les grandes villes nord-américaine* fournies par le Distributeur⁴⁹, si on utilise le ratio que représente le tarif «L» par rapport aux prix industriel moyen d'électricité pour les 22 villes nord-américaines sélectionnées, ce ratio de compétitivité était passé, de 2019 à 2020, de 0,51 à 0,53⁵⁰ :

⁴⁵ *Idem* note 6 à la p. 15, graphique 3

⁴⁶ *Idem* note 6 à la p. 20

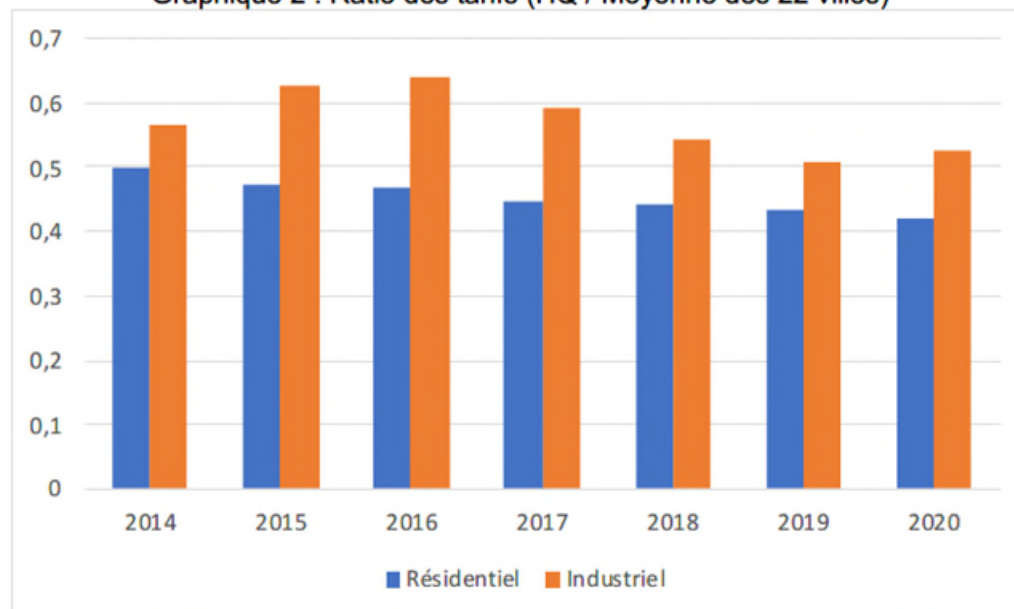
⁴⁷ Voir note 45

⁴⁸ Voir note 46

⁴⁹ R-4134-2020, pièces A-001 à A-006

⁵⁰ *Idem* note 6 à la page 12, tableau 1 et graphique 2

Graphique 2 : Ratio des tarifs (HQ / Moyenne des 22 villes)



Source : Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes régions nord-américaines, Tarifs en vigueur le 1er avril pour les années 2014 à 2020.

R-4134-2020, C-AQCIE-0003 : *Analyse de l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité*, 28 janvier 2021 à la p. 12.

96. Afin de ramener ce ratio de compétitivité à 0,51, il faut donc appliquer à l'indexation générale un taux multiplicateur de -3,0 permettant une diminution de 3,9% du tarif « L »⁵¹;
97. Subsidiairement, si la Régie considère ne pouvoir déterminer un taux multiplicateur négatif, ce taux multiplicateur devrait alors être de 0 de manière à ce que le tarif «L» ne subisse pas d'augmentation pour l'année 2021-2022 afin de minimiser l'impact de la détérioration de sa compétitivité.

POUR CES MOTIFS, PLAISE À LA SECONDE FORMATION DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE :

ACCUEILLIR la présente demande de révocation et de révision;

RÉVOQUER ET RÉVISER la décision D-2021-023 rendue le 26 février 2021 dans le dossier R-4134-2020 ;

⁵¹ *Idem*

DÉTERMINER à -4,38 ou -4,23 ou -3,0 le taux multiplicateur relié au maintien de compétitivité du tarif « L » devant être appliqué au taux d'indexation générale applicable du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022;

Subsidiairement, **DÉTERMINER** à 0 le taux multiplicateur relié au maintien de compétitivité du tarif « L » devant être appliqué au taux d'indexation générale applicable du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022;

ORDONNER au Distributeur de rembourser les frais de la demanderesse relativement à la présente instance suivant leur approbation par la Régie;

Laval, le 21 juin 2021

(s) Dunton Rainville sencrl

DUNTON RAINVILLE SENCRL
Procureurs de la demanderesse