

R-4169-2021

Réponses à la Demande de renseignement n° 1 de la Régie au Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (« RNCREQ »)

- 1. Références :**
- (i) Pièce [C-RNCREQ-0013](#), p. 15 à 17;
 - (ii) [Loi sur la Régie de l'énergie](#), article 32.

Préambule :

(i) « *Le RNCREQ soumet que la LRÉ ne permet pas à la Régie de tenir compte d'une « Contribution GES » lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif. En outre, pour les motifs qui suivent, le RNCREQ soumet que le recours à une demande de principe général via l'article 32 (3) LRÉ n'est d'aucun secours à cet égard.*

[...]

Ainsi, les composantes de ce que la Régie doit tenir compte lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif d'électricité sont exhaustives et la possibilité de tenir compte d'une Contribution GES n'en fait pas partie. L'adoption d'un principe général n'y changerait rien puisque ni l'article 52.1 ni l'article 49 ne fait référence à la prise en compte d'un principe général lorsqu'il est temps de fixer ou modifier un tarif».

(ii) L'article 32 de la Loi énonce ce qui suit :

« 32. La Régie peut de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée :

1° déterminer le taux de rendement du transporteur d'électricité, du distributeur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel;

2° déterminer la méthode d'allocation du coût de service applicable au transporteur d'électricité ou au distributeur d'électricité ou à un distributeur de gaz naturel;

3° énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe;

3.1° déterminer, pour le transporteur d'électricité, le distributeur d'électricité et chaque distributeur de gaz naturel les méthodes comptables et financières qui leur sont applicables;

4° (*paragraphe abrogé*) ». [nous soulignons]

Demande :

1.1 Veuillez concilier votre affirmation à la référence (i) en tenant compte du fait qu'en vertu de l'article 32, al. 1 (3°) de la Loi, la Régie peut énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe (référence (ii)).

RÉPONSE :

La Régie peut certes énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe.

Par exemple, la Régie peut énoncer le principe général à l'effet qu'une année témoin projetée est utilisée pour la fixation des tarifs¹, ou encore : que la méthode de la moyenne des 13 soldes mensuels consécutifs est utilisée pour l'établissement de la base de tarification et de la structure du capital². Ce sont là des principes généraux qui s'appliquent lors de la fixation de tarifs et l'article 32, al. 1 (3°) de la LRÉ est clair à cet égard.

Cela dit, ce que le RNCREQ soumet respectueusement est que ce pouvoir doit nécessairement s'exercer à l'intérieur des limites des compétences de la Régie. Ainsi, il est évident que la Régie ne pourrait pas adopter un principe général qui énoncerait que dorénavant, lorsqu'elle fixe ou modifie des tarifs, elle n'a plus à tenir compte des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement (art. 5 LRÉ) ou de ses préoccupations indiquées par décret (art. 49 (10) LRÉ). Il serait effectivement insoutenable que la Régie puisse, via l'adoption d'un principe général, se soustraire à des éléments de sa mission ou faire abstraction de certaines dispositions de la LRÉ.

De la même façon, si la Régie n'a pas le pouvoir de retirer des éléments de la LRÉ par l'adoption de principes généraux, elle n'a pas le pouvoir d'en ajouter non plus. On ne saurait donc prétendre que la Régie peut adopter un principe général qui viendrait ajouter des éléments à la liste de ce qui est prévu à l'article 52.1 LRÉ. Or, c'est ce que les Distributeurs demandent à la Régie de faire³, mais sans égard à la pertinence ou à la légitimité d'une telle demande, l'article 52.1 est exhaustif. L'absence du mot « notamment » (ou toute expression équivalente) empêche de rajouter des éléments à cette liste, y compris par le biais d'un principe général.

¹ Premier principe général énoncé dans la Décision [D-99-120](#).

² Deuxième principe général énoncé dans la Décision [D-99-120](#).

³ Voir par exemple la conclusion suivante demandée par les Distributeurs : *RECONNAÎTRE un principe général selon lequel la contribution pour la réduction des GES, ainsi que de sa méthode d'établissement, tels que détaillés à l'Entente et dans la preuve, doivent être considérés aux fins de l'établissement du revenu requis d'Hydro-Québec pour la fixation de ses tarifs* ; [nous soulignons]

À la lumière de la présente DDR no 1 de la Régie, le RNCREQ convient qu'il aurait peut-être été plus juste que la première phrase de la citation (i) indique : « *Le RNCREQ soumet que la LRÉ ne permet pas à la Régie de tenir compte d'une « Contribution GES » dans la détermination du revenu requis lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif* ». Le RNCREQ soutient néanmoins que cela pouvait s'inférer de la phrase originale lorsque lue dans son contexte.

Ainsi, un principe général peut être énoncé dans la mesure où ce principe demeure conforme à la LRÉ. Si la LRÉ ne prévoit pas la possibilité d'élargir la liste des éléments énumérés à son article 52.1, un principe général ne peut pas le faire davantage. Autrement, ce serait là avoir recours à l'énonciation de principes généraux pour s'arroger les pouvoirs du législateur.

Le RNCREQ réitère donc que si les Distributeurs souhaitent que la « Contribution GES » soit considérée aux fins de l'établissement de leur revenu requis, cela nécessite une modification législative de la LRÉ et non la reconnaissance d'un principe général.

Conséquemment, le RNCREQ soumet respectueusement que les explications qui précèdent permettent de concilier l'affirmation à la référence (i) avec les dispositions de l'article 32 (3) de la LRÉ.

- 2. Références :**
- (i) Pièce [C-RNCREQ-0013](#), p. 28 à 30;
 - (ii) Pièce [B-0034](#), article 4.4 de l'Entente.

Préambule :

(i) « *1. Le RNCREQ recommande à la Régie d'approuver les modifications aux Conditions de service des Distributeurs, tel que demandé respectivement par chacun d'eux;*

[...]

2. Le RNCREQ recommande à la Régie de l'Énergie de ne pas reconnaître le principe général énoncé par les Distributeurs;

[...]

3. Le RNCREQ recommande à la Régie de demander aux Distributeurs de déposer la preuve dans la Phase 2 dans les meilleurs délais et ainsi permettre d'entamer cette Phase 2 dès que possible [...] ».

(ii) L'article 4.4 de l'Entente précise ce qui suit :

« 4.4 Le démarrage du Volet résidentiel du Projet est conditionnel à l'obtention d'une décision de la Régie accueillant les conclusions de la demande conjointe qui sera déposée par les Parties.

Le démarrage du Volet commercial et institutionnel du Projet est aussi conditionnel à l'obtention d'une décision de la Régie accueillant les conclusions d'une demande conjointe qui sera déposée par les Parties ».

Demande :

2.1 Veuillez concilier vos recommandations en référence (i) considérant que pour les Distributeurs, le démarrage du Volet résidentiel et du Volet commercial et institutionnel du Projet est conditionnel à l'obtention d'une décision de la Régie accueillant les conclusions de la présente demande (référence (ii)). Veuillez élaborer.

RÉPONSE :

Le RNCREQ ne prétend pas que ses recommandations peuvent être suivies sans que cela ne permette à l'un ou l'autre des Distributeurs d'invoquer l'article 4.4 de l'Entente et possiblement avoir recours au mécanisme de résiliation prévu par les articles 4.7 et 13.1 de cette même Entente. Le RNCREQ est conscient de cette possibilité, mais pour les motifs qui suivent, il soumet que cela ne devrait pas influencer la décision de la Régie (tout comme cela n'influence pas ses recommandations).

Il est vrai que, si la Régie devait rejeter la Demande de principe général, l'un ou l'autre des Distributeurs pourrait à bon droit justifier que ni le Volet résidentiel ni le Volet commercial et institutionnel ne peuvent démarrer (art. 4.4 de l'Entente). Il pourrait même envoyer un avis à l'autre partie et forcer la résiliation de l'Entente (art. 4.7 et 13.1). Or, cela ne demeure qu'un droit que possède mutuellement l'un ou l'autre des Distributeurs et non une obligation ou un automatisme.

En effet, les Distributeurs pourraient choisir de ne pas envoyer l'avis de résiliation. Ils pourraient même renoncer explicitement à ce droit à la résiliation et aller de l'avant avec les Volets du Projet, même si la Régie avait préalablement rejeté une ou plusieurs des conclusions de leur Demande. Plus encore, peu importe la décision qui aurait été rendue par la Régie, les Distributeurs pourraient, après coup, amender les articles 4.4 et 4.7 de leur Entente et convenir alors de nouvelles modalités de résiliation, lesquelles pourraient même être articulées autour de la décision rendue. C'est ce raisonnement qui mène le RNCREQ à soumettre qu'il n'y a pas d'automatisme en l'espèce et qu'il est vain de spéculer sur les décisions que pourraient prendre les Distributeurs en réaction à une éventuelle décision de la Régie. Cela est d'autant plus vrai que même si la Régie accueillait toutes les conclusions de la Demande des Distributeurs, ceux-ci pourraient quand même choisir d'un commun accord de résilier l'Entente s'ils souhaitaient.

Bref, puisque dans tous les scénarios les Distributeurs ont un contrôle exclusif sur le maintien ou non de l'Entente, la Régie devrait demeurer indifférente à l'existence de la clause 4.4 et à la possibilité que les Distributeurs choisissent (ou non) de résilier l'Entente en fonction de ses décisions.

La Régie est un tribunal qui doit rendre ses décisions en fonction des règles de droit qui la gouverne. Si les règles de droit ne supportent pas une demande, la Régie doit la rejeter, indépendamment de la question de savoir si cela ouvre la porte à un mécanisme consensuel de résiliation ou non.

D'autre part, le RNCREQ note que si les Distributeurs en venaient à choisir de résilier l'Entente au motif que la Régie n'a pas reconnu le principe général recherché, ceux-ci ne seraient guère avancés quant aux attentes gouvernementales à leur égard. En effet, la résiliation e l'Entente serait alors une action contre-productive aux objectifs du PEV et le PMO⁴ continuerait d'indiquer qu'une partie de la décarbonation du chauffage des bâtiments repose sur un effort conjoint des Distributeurs. Il semble alors que même si la Régie devait rejeter une des conclusions demandées par les Distributeurs, ceux-ci auraient tout intérêt à persévérer dans leurs efforts communs de décarbonation plutôt que de simplement résilier l'Entente.

Qui plus est, si la Régie rejetait la demande de reconnaissance d'un principe général au motif que les dispositions de la LRÉ ne permettaient pas la reconnaissance d'un tel principe, elle pourrait tout de même commenter les mérites de la proposition des Distributeurs. Elle pourrait indiquer qu'il sera opportun de se repencher sur la question éventuellement ou suggérer des démarches ultérieures advenant une telle modification législative.

Dans un tel cas, on peut raisonnablement penser que les Distributeurs auraient alors un intérêt encore plus grand à maintenir l'Entente en vigueur, ne serait-ce qu'en espérant la modification législative en question. Les Distributeurs pourraient même saisir l'opportunité pour améliorer leur proposition, selon les commentaires formulés par la Régie dans sa décision.

Ultimement, si une modification législative ajoutant un article similaire à l'article 52.1.2 LRÉ devait entrer en vigueur, toute la question entourant la demande de reconnaissance d'un principe général tomberait (en présumant que ce nouvel article serait l'équivalent d'avoir reconnu le principe général recherché). Il serait alors fort pertinent d'entamer la Phase 2 et étudier les mesures proposées par les Distributeurs relativement à l'Offre biénergie.

⁴ <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-mise-oeuvre-2021-2026.pdf?1608760053>, page 15.

C'était donc dans cette optique que le RNCEQ formulait ses recommandations à la Régie. Il soumet que celles-ci n'ont rien d'inconciliable, même si elles peuvent créer la possibilité que les Distributeurs résilient l'Entente.