

CANADA

**PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL**

No: R-4195-2022
(R-4169-2021, phase 1)

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

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

(ci-après désignée « AQCIE »)

et

**CONSEIL DE L'INDUSTRIE
FORESTIÈRE DU QUÉBEC**

(ci-après désigné « CIFQ »)

Demandeurs

et

HYDRO-QUÉBEC

et

ÉNERGIR S.E.C.

(ci-après désignées les «Distributeurs»)

Mises en cause

PLAN D'ARGUMENTATION DE L'AQCIE-CIFQ

1. Le 19 mai 2022, la Régie rendait sa décision D-2022-061 sur le fond dans le cadre de la phase 1 du dossier R-4169-2021. Les conclusions de cette décision sont les suivantes :

«**ACCUEILLE** la demande des Distributeurs;

RECONNAÎT le principe général selon lequel la contribution pour la réduction des gaz à effet de serre, ainsi que sa méthode d'établissement, telle que détaillée à la section 8.2 de la pièce B-0034, doivent être considérés aux fins de l'établissement du revenu requis d'HQD pour la fixation de ses tarifs;

RECONNAÎT le principe général selon lequel la contribution pour la réduction des gaz à effet de serre, ainsi que sa méthode d'établissement, telle que détaillée à la section 8.2 de la pièce B-0034, doivent être considérés aux fins de l'établissement du revenu requis d'Énergir pour la fixation de ses tarifs;

APPROUVE les modifications proposées par HQD à l'article 8.1 des Conditions de service et lui demande de déposer un nouveau texte des Conditions de service reflétant ces modifications, en versions française et anglaise, au plus tard le 2 juin 2022 à 12 h;

PREND ACTE des traitements comptable et règlementaire qui seront implantés par Énergir à la suite du déploiement de l'Offre biénergie;

APPROUVE les modifications proposées par Énergir à l'article 15.2.4 des Conditions de service et Tarif et lui demande de déposer un nouveau texte des Conditions de service et Tarif reflétant ces modifications, en versions française et anglaise, au plus tard le 2 juin 2022 à 12 h;

DEMANDE aux Distributeurs de déposer les suivis règlementaires identifiés au tableau 16 la présente décision; D-2022-061, R-4169-2021 Phase 1, 2022 05 19 195 ;

ORDONNE aux Distributeurs de se conformer à tous les autres éléments décisionnels de la présente décision.»

2. Cependant, le Régisseur François Émond émet une opinion dissidente en ce qu'il ne reconnaît pas le principe général sollicité par Hydro-Québec et en ce qu'il ne juge pas nécessaire d'énoncer le principe général sollicité par Énergir (voir les par. 590 à 595);
3. Le 15 juin 2022, la Régie émettait la décision D-2022-079 rectifiant les tableaux 12 et 16, ainsi que le paragraphe 656 de la décision D-2022-061;

4. L'AQCIE et le CIFQ soumettent respectueusement que la décision D-2022-061, telle que rectifiée par la décision D-2022-079 (ci-après désignée ensemble «la Décision»), contient des vices de fond de nature à invalider la deuxième conclusion de son dispositif concernant la reconnaissance du principe général sollicité par Hydro-Québec, justifiant ainsi sa révision et sa révocation;

LE CADRE LÉGISLATIF EN MATIÈRE DE RÉVOCATION ET DE RÉVISION

5. 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» (Autorité 1)), 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)

6. La Cour d'appel du Québec a défini ce que constitue, dans le cadre d'une révision par un tribunal administratif d'une décision qu'il a rendue, un «vice de fond» «de nature à invalider» celle-ci :

Épiceries Unis Métro-Richelieu c. Régie des alcools, 1996 CanLII 6263 à la page 11 des motifs du juge Rothman. (C.A.Q.) (Autorité 2)¹ :

«It must be serious and fundamental. (...) The defect, to justify review, must be sufficiently fundamental and serious to be of nature to invalidate the decision.»

TAQ c. Godin [2003] R.J.Q. 2490 aux par. 20 et 48 des motifs du juge Fish (C.A.Q.) (Autorité 7) :

«(...) a defect so fundamental as to render [the decision] invalid»

«(...) a fatal error in the impugned earlier decision»

TAQ c. Godin [2003] R.J.Q. 2490 au par. 140 des motifs de la juge Rousseau-Houle (C.A.Q.) (Autorité 7):

«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.»

Bourassa c. CLP, 2003 CanLII 32037 au par. 21 (C.A.Q.) (Autorité 8):

«La notion est suffisamment large pour permettre la révocation de toute décision entachée d'une erreur manifeste de droit ou de fait qui a un effet déterminant sur le litige. Ainsi, une décision qui ne rencontre pas les conditions de fond requises par la loi peut constituer un vice de fond.»

¹ Voir aussi *CSST c. Fontaine*, 2005 QCCA 775 au par. 49 (Autorité 3); *Compagnie Wal-Mart du Canada c. Commission des relations de travail*, 2006 QCCA 422 aux par. 56 et 57 (Autorité 4); *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4707 c. Val-David*, 2007 QCCA 950 au par. 6 (Autorité 5); *Trentway-Wagar inc. c. Cormier*, 2021 QCCA 983 aux par. 21 et 22 (Autorité 6).

CSST c. Fontaine, 2005 QCCA 775 au par. 50 (Autorité 3):

«On voit donc que la gravité, l'évidence et le caractère déterminant d'une erreur sont des traits distinctifs susceptibles d'en faire «un vice de fond de nature à invalider [une] décision»».

Moreau c. Régie de l'assurance maladie du Québec, 2014 QCCA 1067 aux par. 65 et 66 (Autorité 9):

«(...) Un vice de fond de nature à invalider une décision est une erreur fatale qui entache l'essence même de la décision, sa validité même.

Les qualificatifs utilisés par la Cour ne manquent pas : «serious and fundamental defect, fatal error, unsustainable finding of facts or law», décision ultra vires ou légalement nulle.»

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité c. R.C., 2020 QCCA 1203 au par. 20 (Autorité 10) :

«La jurisprudence de la Cour portant sur la question du vice de fond de nature à invalider une décision est sans équivoque. Le vice de fond connote l'idée d'une erreur grave, évidente et déterminante.»

7. Il est important de souligner que le critère à rencontrer n'est pas aussi exigeant qu'une révision judiciaire puisqu'on demeure devant le même tribunal spécialisé.
8. Comme l'affirme 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 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.²»

(nous soulignons)

9. Pour qu'une deuxième formation révise et révoque en tout ou en partie la Décision, il faut donc faire la démonstration : (1) d'une erreur de fait ou de droit «sérieuse et fondamentale» et (2) de son caractère déterminant sur l'issue de la décision;

I LES MOTIFS DE RÉVISION ET RÉVOCATION

10. Les motifs de la présente demande de révision sont les suivants :

- a) La majorité de la formation commet une erreur déterminante en considérant qu'une contribution GES doit se traduire par des «*revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité*» au sens de l'article 52.1 LRÉ, en ce qu'elle constituerait un coût permettant «*de maintenir*» «*le développement normal d'un réseau de distribution*» au sens de l'article 51 de cette loi et qu'elle serait dans cette perspective une dépense «*nécessaire pour assumer le coût de prestation d'un service de distribution*» au sens de l'article 49(2°) de ladite loi;

- b) La majorité de la formation commet subsidiairement une erreur déterminante en reconnaissant, dans le cadre d'une demande d'énonciation de principes généraux pour la détermination des tarifs, formulée en vertu de l'article 32(3°) LRÉ, la méthode d'établissement d'une contribution GES précise et chiffrée qui devra être utilisée dans les prochains dossiers tarifaires, dont celui du Distributeur Hydro-Québec prévu par la Loi seulement une fois au cinq ans;

² P. Garant, *Droit administratif*, 7^e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2017 aux pp. 554 et 555 (Autorité 11)

11. La première erreur est fondamentale en ce qu'elle remet complètement en question la nature des dépenses pouvant être prises en compte dans l'établissement des tarifs et qu'elle revient à ajouter à ce que stipule la Loi, usurpant ainsi le rôle de l'Assemblée nationale dans l'exercice de son pouvoir législatif ou encore laissant le gouvernement du Québec usurper ce rôle au moyen d'un décret de préoccupations auquel la majorité de la formation donne une interprétation contraire à la Loi;
12. En ce qui concerne la deuxième erreur, elle est également fondamentale en ce qu'elle ouvre la porte à ce que la Régie rende désormais des décisions tarifaires en matière de distribution d'électricité en dehors des années tarifaires prévues par la Loi, sous le couvert de la reconnaissance d'un «principe général» pour la détermination et l'application des tarifs;

II LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES EN CAUSE

13. L'article 52.1 LRÉ indique de manière exhaustive les coûts dont il peut être tenu compte dans la fixation du tarif du Distributeur d'électricité:

« 52.1 Dans tout tarif qu'elle fixe ou modifie, applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur ou une catégorie de consommateurs, la Régie tient compte des coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du tarif de transport supportés par le distributeur d'électricité, des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité, des montants d'aide financière accordés et versés en vertu de l'article 39.0.1 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) dans la mesure où le distributeur n'a pas été remboursé de ces montants et, en y apportant les adaptations nécessaires, des paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de l'article 49 ainsi que des deuxième et troisième alinéas de ce même article. La Régie s'assure également que les ajustements au tarif L intègrent l'évolution des coûts de fourniture de l'électricité patrimoniale alloués à cette catégorie.

(...)» (nous soulignons)

14. Parmi ces coûts, se retrouvent les «revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité» ;
15. L'ensemble de la formation de la Régie s'entend pour dire que le fondement sur lequel repose la demande des Distributeurs a trait à ce type de revenus (par. 348 et 648 de la Décision);
16. Les articles 52.3, 49 et 51 LRÉ se lisent comme suit :

«**52.3. Les revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité** sont établis en tenant compte des dispositions des paragraphes 1° à 10° du premier alinéa de l'article 49, du dernier alinéa de ce même article et des articles 50 et 51, compte tenu des adaptations nécessaires.»

«**49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinement de gaz naturel, la Régie doit** notamment:

(...)

2° déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service notamment, pour tout tarif, les dépenses afférentes aux programmes commerciaux, et pour un tarif de transport d'électricité, celles afférentes aux contrats de service de transport conclus avec une autre entreprise dans le but de permettre au transporteur d'électricité d'utiliser son propre réseau de transport;

(...)»

«**51. Un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport ou de livraison de gaz naturel ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre,** notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel et le développement normal d'un réseau de transport ou de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification.

Il en est de même pour l'emmagasinement du gaz naturel par quiconque exploite un réservoir à cette fin dans la mesure où la méthode tarifaire utilisée par la Régie le justifie.»

(nous soulignons)

17. À cette fin, la Régie doit déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service;
18. Dans la détermination des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité, la Régie a l'obligation de s'assurer que les taux ne sont pas plus élevés qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment :
 - de couvrir les coûts de capital et d'exploitation ;

- de maintenir la stabilité du Distributeur et le développement normal de son réseau de distribution ;
- d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification ;

III LES PRINCIPES D'INTERPRÉTATION DES LOIS

19. La méthode moderne d'interprétation des lois consiste à 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 législateur³.

Elmer Driedger, *Construction of Statutes*, 2^e éd., Toronto, Butterworths, 1983 à la p. 87 (Autorité 12):

«Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.»

20. Les articles 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation* (L.R.Q., c. I-16) sont également pertinents (Autorité 16):

«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.»*

(nous soulignons)

IV LE CONTEXTE LÉGISLATIF

A) LA COMPÉTENCE DE LA RÉGIE

21. En vertu de l'article 31 LRÉ, la compétence de la Régie concerne principalement la fixation des tarifs d'électricité et de gaz, la surveillance des opérations des

³ *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27 au par. 21 (Autorité 13); *Bell Express Vu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 RCS 559, par. 26 à 30 (Autorité 14); *Canada c. Valvilov*, [2019] 4 R.C.S. 653 aux par. 117 et 118 (Autorité 15)

distributeurs et du transporteur afin de s'assurer d'un approvisionnement suffisant et d'un juste tarif, ainsi que le traitement des plaintes et des demandes;

22. Ainsi, en matière d'électricité et de gaz, la Régie est à la base un organisme de régulation tarifaire et son principal mandat est l'établissement de tarifs.

Voir par analogie avec l'*Alberta Energy and Utilities Board*, la décision de la Cour suprême du Canada dans *Atco Gas and Pipelines c. Alberta*, [2006] 1 R.C.S. 140 à la page 173 (Autorité 17) :

«Bien que la Commission puisse sembler posséder toute une gamme d'attributions et de fonctions, il ressort de l'AEUBA, de la PUBA et de la GUA que son principal mandat, à l'égard des entreprises de services publics, est l'établissement de tarifs. Son pouvoir de surveiller les finances et le fonctionnement de ces entreprises est certes vaste mais, en pratique, il est accessoire à sa fonction première.»
(nous soulignons)

Voir aussi la description de la mission de la Régie dans ses rapports annuels et états financiers :

«La Régie de l'énergie est un tribunal administratif de régulation économique qui encadre et surveille le secteur énergétique. Elle fixe, notamment, les tarifs et les conditions de services destinés aux consommateurs québécois d'électricité et de gaz naturel. Elle traite les plaintes des consommateurs de gaz naturel et d'électricité. Elle surveille les prix des produits pétroliers. Elle adopte et surveille l'application des normes de fiabilité du réseau de transport d'électricité. Elle exerce ses fonctions de manière à assurer la conciliation de l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des entreprises réglementées, en favorisant la satisfaction des besoins énergétiques du Québec dans une perspective de développement durable.⁴» (nous soulignons)

23. Dans l'exercice de ses compétences précises, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif⁵.

⁴ Régie de l'énergie, *Rapport annuel 2020-2021* à la page 2 (Autorité 18)

⁵ Article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*

B) LES FONDEMENTS DES RÉGIMES TARIFAIRES D'ENTREPRISES DE SERVICES PUBLICS

24. Il est utile ici de rappeler les fondements mêmes du mode de fixation tarifaire des entreprises de services publics au Canada et aux États-Unis énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *ATCO Gas and Pipelines c. Alberta*:

«La réglementation des services publics vise à protéger la population contre un comportement monopolistique et l'inélasticité de la demande qui en résulte tout en assurant la qualité constante d'un service essentiel.⁶»

25. Afin d'éviter les abus du passé, ce mode de fixation tarifaire vise à s'assurer que les entreprises de services publics ne puissent financer, au moyen de leurs tarifs, que les activités et les investissements «nécessaires» à la poursuite de leurs activités, le tout accompagné d'un rendement raisonnable sur leurs investissements⁷;
26. Ce principe, à la base des régimes tarifaires nord-américains d'entreprises de services publics, constitue un arrangement économique et social appelé «pacte réglementaire» («regulatory compact») qui garantit l'accès au service public à un prix raisonnable. Ce mode de tarification est la contrepartie au droit exclusif d'une entreprise de vendre ses services dans une région donnée⁸;
27. Comme l'indique la Cour suprême du Canada dans l'affaire *ATCO Gas and Pipelines c. Alberta*⁹ :

«Par conséquent, lorsqu'il s'agit d'interpréter les vastes pouvoirs de la Commission, on ne peut faire abstraction de ce subtil compromis servant de toile de fond à l'interprétation contextuelle.»

28. La notion de «nécessité» des dépenses aux fins de la fourniture du service public offert est au cœur de ce compromis et se retrouve dans les diverses législations régissant l'établissement des tarifs des entreprises de services publics.

Voir par exemple la description du processus d'établissement tarifaire rapportée par la Cour suprême du Canada dans *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684 à la p. 691 (Autorité 19) et citée par celle-ci dans *ATCO Gas and Pipelines c. Alberta*, [2006] 1 R.C.S. 140 à la page 175-176 (Autorité 17):

⁶ *ATCO Gas and Pipelines c. Alberta*, [2006] 1 R.C.S. 140 à la p. 151 (Autorité 17)

⁷ *Idem* à la p. 174

⁸ *Idem* aux pp. 174 et 175

⁹ *Idem* à la p. 175

«La PUB approuve ou fixe pour les services publics des tarifs destinés à couvrir les dépenses et à permettre à l'entreprise d'obtenir un taux de rendement ou profit convenable. Le processus s'accomplit en deux étapes. Dans la première étape, la PUB établit une base de tarification en calculant le montant des fonds investis par la compagnie en terrains, usines et équipements, plus le montant alloué au fonds de roulement, sommes dont il faut établir la nécessité dans l'exploitation de l'entreprise. C'est également à cette première étape qu'est calculé le revenu nécessaire pour couvrir les dépenses d'exploitation raisonnables et procurer un rendement convenable sur la base de tarification. Le total des dépenses d'exploitation et du rendement donne un montant appelé le revenu nécessaire. Dans une deuxième étape, les tarifs sont établis de façon à pouvoir produire, dans des conditions météorologiques normales, « le revenu nécessaire prévu ». Ces tarifs restent en vigueur tant qu'ils ne sont pas modifiés à la suite d'une nouvelle requête ou d'une plainte, ou sur intervention de la Commission. C'est également à cette seconde étape que les tarifs provisoires sont confirmés ou réduits et, dans ce dernier cas, qu'un remboursement est ordonné.» (nous soulignons)

C) L'HISTORIQUE DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES EN CAUSE

29. En ce qui concerne la tarification d'électricité, c'est depuis la création en 1935 de la Commission d'électricité de la province de Québec que le Législateur a exprimé sa volonté que les tarifs d'électricité imposés aux consommateurs ne soient pas plus élevés qu'il n'est nécessaire afin de couvrir les dépenses d'exploitation du réseau concerné. Il s'agit de l'un des principes cardinaux régissant l'établissement de ces tarifs et il vise à restreindre les entreprises de services publics dans ce qu'elles peuvent financer comme dépenses au moyen de leurs tarifs.

1935 : *Rapport de la Commission de l'électricité de la province de Québec au premier ministre de la province* (Commission Lapointe), 21 janvier 1935 aux pages 19 à 24 (Autorité 20);

1935-1937 : Préambule et article 1 de la *Loi créant la Commission d'électricité de Québec*, L.Q. 1935, 25-26 GEO V, c. 24 insérant au chapitre 46A des Lois refondues de 1925 du Québec la *Loi concernant la Commission d'électricité de Québec* (aussi désignée «*Loi de la Commission d'électricité de Québec*») dont les articles 32 et 33 (Autorité 21):

«Attendu qu'on doit soumettre cette industrie fondamentale à un contrôle rigoureux, afin de protéger l'intérêt général et celui des municipalités, sans toutefois léser celui des particuliers y ayant engagé prudemment des capitaux;

Attendu qu'il faut réparer les erreurs et les abus du passé et en prévenir la répétition;

(...)

Attendu que ce devoir de contrôle a pour principal objet de rendre accessible au plus grand nombre possible de citoyens l'usage de l'énergie électrique, aux meilleures conditions compatibles avec l'efficacité du service, d'après un tarif raisonnable établi tant dans l'intérêt du consommateur que dans celui du bailleur de fonds;

(...)»

«**32.** Tous les taux et charges réclamés par un service public doivent être établis tant dans l'intérêt du consommateur que dans celui du service public lui-même et de ses bailleurs de fonds, et leur détermination doit être faite eu égard aux intérêts économiques de la province, aux conditions particulières de l'utilisation et de la qualité du service dont il s'agit, tout en assurant un revenu juste et raisonnable à ce service public, mais, toutefois, en ne tenant compte que des dépenses réellement et équitablement inhérentes à l'exploitation dudit service.»

33. 1. La commission, lorsqu'elle croit nécessaire et dans l'intérêt public d'agir ainsi, peut, de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte, déterminer quels sont les taux, charges, classifications, règles, règlements, conditions, pratiques ou contrats qui sont justes, raisonnables et suffisants pour le service public intéressé.

(...)»

(nous soulignons)

1937-1940 : Articles 11 et 13 de la Loi instituant la Régie provinciale de l'électricité, L.Q. 1937, 1 GEO VI, c. 25 (Autorité 22):

«**11.** Aucun distributeur ne peut exiger pour son électricité des prix plus élevés qu'il n'est nécessaire pour lui permettre de rencontrer les dépenses de l'entreprise et lui assurer un rendement raisonnable qui doit être basé sur l'actif physique du distributeur.»

«**13.** Les dépenses de l'entreprise mentionnées à l'article 11 consistent exclusivement dans:

- a) les frais raisonnables d'administration, d'exploitation et d'entretien;
- b) les taxes et impôts publics;
- c) un montant équitable pour la détérioration de l'actif physique.»

(nous soulignons)

1940-1945 : *Loi instituant la Régie des services publics*, L.Q. 1940, 4 GEO VI, c. 11 (Autorité 23) créant la Régie des services publics et remettant en vigueur la *Loi créant la Commission d'électricité de Québec*, L.Q. 1935, 25-26 GEO V, c. 24 (Autorité 21) dont ladite nouvelle Régie assumera désormais les fonctions¹⁰. On revient au libellé des articles 32 et 33 de cette loi de 1935 qui deviendront, dans le cadre de la refonte de 1941 des Lois du Québec, les articles 12 et 13 de la *Loi concernant l'électricité*, S.R.Q. 1941, c. 99 (aussi désignée «*Loi de l'électricité*») (Autorité 24):

«**12.** *Tous les taux et charges réclamés par un service public doivent être établis tant dans l'intérêt du consommateur que dans celui du service public lui-même et de ses bailleurs de fonds, et leur détermination doit être faite eu égard aux intérêts économiques de la province, aux conditions particulières de l'utilisation et de la qualité du service dont il s'agit, tout en assurant un revenu juste et raisonnable à ce service public, mais, toutefois, en ne tenant compte que des dépenses réellement et équitablement inhérentes à l'exploitation dudit service.*

13. *1. La Régie, lorsqu'elle croit nécessaire et dans l'intérêt public d'agir ainsi, peut, de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte, déterminer quels sont les taux, charges, classifications, règles, règlements, conditions, pratiques ou contrats qui sont justes, raisonnables et suffisants pour le service public intéressé.*

(...)»

(nous soulignons)

1945-1988 : Article 6 de la *Loi rétablissant la Régie provinciale des transports et communications et la Régie provinciale de l'électricité*, L.Q. 1945, 9 GEO VI, c. 21 insérant un chapitre 16A aux Statuts refondus de 1941 du Québec intitulé *Loi de la Régie provinciale de l'électricité*, dont le libellé des articles 11 et 13 (Autorité 25) reviennent au libellé des anciens articles 11 et 13 de la *Loi instituant la Régie provinciale de l'électricité*, L.Q. 1937, 1 GEO VI, c. 25 (Autorité 22):

¹⁰ Article 13 de la *Loi instituant la Régie des services publics*, L.Q. 1940, 4 GEO VI, c. 11 (Autorité 23)

«**11.** *Aucun distributeur ne peut exiger pour son électricité des prix plus élevés qu'il n'est nécessaire pour lui permettre de rencontrer les dépenses de l'entreprise et lui assurer un rendement raisonnable qui doit être basé sur l'actif physique du distributeur.*»

«**13.** *Les dépenses de l'entreprise mentionnées à l'article 11 consistent exclusivement dans*

- a) les frais raisonnables d'administration, d'exploitation et d'entretien;*
- b) les taxes et impôts publics, à l'exclusion de l'impôt sur le revenu et sur les profits;*
- c) un montant équitable pour la détérioration de l'actif physique.»*

(nous soulignons)

En 1959, le nom de la Régie provinciale de l'électricité a été remplacé par la «Régie de l'électricité et du gaz»¹¹ afin de refléter la compétence en matière de gaz acquise en 1957¹². Lors de la refonte de 1964, la *Loi de la Régie provinciale de l'électricité* et la *Loi concernant la vente et la distribution du gaz et la Régie provinciale de l'électricité* sont intégrées dans la *Loi de la Régie de l'électricité et du gaz*, S.R.Q. 1964, c. 87 (Autorité 28); reportée dans la refonte de 1977 (L.R.Q. 1977, c. R-6 (Autorité 29)) et les articles 11 et 13 précités concernant le contrôle tarifaire de l'électricité deviennent les articles 12 et 14 de cette loi.

Le contrôle tarifaire de la Régie de l'électricité et du gaz ne porte que sur les sociétés privées.

1988-1997 : *Loi sur la Régie du gaz naturel*, L.Q. 1988, c. 23 (Autorité 30) remplaçant (art. 72) la *Loi sur la Régie de l'électricité et du gaz* (Autorité 29) et n'assujettissant plus les distributeurs d'électricité au contrôle tarifaire de cette Régie.

1997-2000 : Articles 49(2°) et 51 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.Q. 1996, c. 61 (Autorité 31). Cette loi crée la Régie de l'énergie et assujettit les distributeurs d'électricité, incluant Hydro-Québec, à son contrôle tarifaire:

«**49.** *Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, la Régie doit notamment :*

(...)

¹¹ Article 1 de la *Loi modifiant la Loi sur la Régie provinciale de l'électricité*, 1959, 7-8 Eliz. II, c. 11 (Autorité 26)

¹² *Loi concernant la vente et la distribution du gaz et la Régie provinciale de l'électricité*, L.Q., 1957, 5-6 Eliz. II, chapitre 54 (Autorité 27)

2° déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service du distributeur incluant notamment les coûts d'approvisionnement;

(...)»

«**51. Un tarif ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire** pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité de l'entreprise et **le développement normal** des équipements de production d'électricité, d'un réseau de transport et de distribution, ou d'assurer à un distributeur un rendement raisonnable sur sa base de tarification.

Il en est de même pour l'emmagasinage du gaz naturel par quiconque exploite un réservoir à cette fin dans la mesure où la méthode tarifaire utilisée par la Régie le justifie.»

(nous soulignons)

2000 à aujourd'hui : Les articles 11, 13 et 15 de la *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2000, c. 22 modifient les articles 49 et 51 et insèrent les articles 52.1 à 52.3 (Autorité 32):

«**11. L'article 49 de cette loi est remplacé par l'article suivant:**

«**49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, la Régie doit notamment :**

(...)

2° déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service notamment, pour tout tarif, les dépenses afférentes aux programmes commerciaux, et pour un tarif de transport d'électricité, celles afférentes aux contrats de service de transport conclus avec une autre entreprise dans le but de permettre au transporteur d'électricité d'utiliser son propre réseau de transport ;

(...)»»

«13. L'article 51 de cette loi est modifié par le remplacement du premier alinéa par l'alinéa suivant:

«51. Un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport ou de livraison de gaz naturel ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel et le développement normal d'un réseau de transport ou de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification.» »

«15. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 52, des articles suivants:

«52.1. Dans tout tarif qu'elle fixe ou modifie, applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur ou une catégorie de consommateurs, la Régie tient compte des coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du tarif de transport supportés par le distributeur d'électricité, des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité et, en y apportant les adaptations nécessaires, des paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de l'article 49 et du deuxième alinéa de ce même article.

(...)»

«52.2 (...)»

«52.3. Les revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité sont établis en tenant compte des dispositions des paragraphes 1° à 10° du premier alinéa de l'article 49, du dernier alinéa de ce même article et des articles 50 et 51, compte tenu des adaptations nécessaires.» »

(nous soulignons)

30. En ce qui concerne la tarification du gaz, la règle à l'effet que les tarifs imposés aux consommateurs ne soient pas plus élevés qu'il n'est nécessaire afin de couvrir les dépenses d'exploitation du réseau est aussi l'un des principes cardinaux régissant l'établissement de ces tarifs depuis très longtemps :

1939-1957 : Article 16 de la *Loi assurant un contrôle efficace des compagnies de transport et de communication*, L.Q. 1939, 3 George VI, c. 16 (pouvant aussi être désignée «*Loi de la Régie provinciale des transports et communication*») (Autorité 33) devenu l'article 6 de la *Loi assurant un contrôle efficace des*

compagnies de transport et communication, S.R.Q. 1941, c. 143 (pouvant aussi être désignée «*Loi des transports et communications*»)(Autorité 34):

«**16.** *Les prix, taux et loyers exigés par un propriétaire d'une entreprise publique doivent être justes et raisonnables.*»

En 1940, la compétence en matière de contrôle tarifaire du gaz est transférée à la Régie des services publics¹³. En 1945, cette compétence est re-transférée à la Régie provinciale des transports et des communications nouvellement rétablie¹⁴.

1957-1988 : Art. 3 et 5 de de la *Loi concernant la vente et la distribution du gaz et la Régie provinciale de l'électricité*, L.Q. 1956-57, 5-6 Eliz II, c. 54 (Autorité 27):

«**3.** *Aucun distributeur ne peut exiger, pour le gaz qu'il vend ou distribue, un prix ou des taux plus élevés qu'il n'est nécessaire pour lui permettre de rencontrer les dépenses de l'entreprise et lui assurer un rendement raisonnable sur la juste valeur de ses investissements dans l'entreprise, ces prix ou taux ne devant en aucun cas excéder ceux autorisés ou décrétés par la régie.*»

«**5.** *Un rendement raisonnable au sens de la présente loi doit être suffisant pour que le distributeur puisse rencontrer les dépenses nécessaires à la stabilité et au développement normal de l'entreprise, afin de lui permettre de répondre aux besoins des consommateurs.*»

(nous soulignons)

Notons que l'article 2 de cette loi confère désormais le contrôle tarifaire du gaz à la Régie provinciale de l'électricité.

En 1959, le nom de la Régie provinciale de l'électricité a été remplacé par la «Régie de l'électricité et du gaz»¹⁵ afin de refléter la compétence en matière de gaz ainsi acquise en 1957. Lors de la refonte de 1964, la *Loi de la Régie provinciale de l'électricité* et la *Loi concernant la vente et la distribution du gaz et la Régie provinciale de l'électricité* sont intégrées dans la *Loi de la Régie de l'électricité et du gaz*, S.R.Q. 1964, c. 87 (Autorité 28), reportée dans la refonte de 1977 (L.R.Q. 1977, c. R-6 : Autorité 29) et les articles 3 et 5 précités

¹³ Article 11 de la *Loi instituant la Régie des services publics*, L.Q. 1940, 4 GEO VI, c. 11 (Autorité 23)

¹⁴ Articles 1 et 2 de la *Loi rétablissant la Régie provinciale des transports et communications et la Régie provinciale de l'électricité*, L.Q. 1945, 9 GEO VI, c. 21 (Autorité 35) adoptant la *Loi de la Régie provinciale des transports et communications* et modifiant la *Loi sur les transports et communications* S.R.Q. 1941, c. 143

¹⁵ Article 1 de la *Loi modifiant la Loi sur la Régie provinciale de l'électricité*, 1959, 7-8 Eliz. II, c. 11 (Autorité 26)

concernant le contrôle tarifaire du gaz deviennent dans ces refontes les articles 25 et 27 de cette loi.

1988-1997 : *Loi sur la Régie du gaz naturel*, L.Q. 1988, c. 23 (Autorité 30) remplaçant (art. 72) la *Loi sur la Régie de l'électricité et du gaz* (Autorité 29) et n'assujettissant plus les distributeurs d'électricité au contrôle tarifaire de cette Régie. Les articles 32 et 35 de cette nouvelle loi concernant le contrôle tarifaire du gaz se lisent comme suit:

«**32.** *Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, la Régie doit :*

(...)

2° déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service en cause et le taux de rendement qu'elle estime raisonnable sur la base de tarification du distributeur;

(...)

«**35.** *Un tarif ne peut prévoir pour la fourniture, le transport ou la livraison du gaz naturel des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de rencontrer les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité de l'entreprise et le développement normal d'un réseau de distribution ou d'assurer à un distributeur un rendement raisonnable sur sa base de tarification.*

Il en est de même pour l'emmagasinement du gaz naturel par quiconque exploite un réservoir à cette fin.»

(nous soulignons)

1997-2000 : Articles 49(2°) et 51 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.Q. 1996, c. 61 (Autorité 31). Cette loi crée la Régie de l'énergie ayant juridiction sur les tarifs d'électricité et de gaz:

«**49.** *Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, la Régie doit notamment :*

(...)

2° déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service du distributeur incluant notamment les coûts d'approvisionnement;

(...)»

«**51. Un tarif ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire** pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité de l'entreprise et le développement normal des équipements de production d'électricité, d'un réseau de transport et de distribution, ou d'assurer à un distributeur un rendement raisonnable sur sa base de tarification.

Il en est de même pour l'emmagasinage du gaz naturel par quiconque exploite un réservoir à cette fin dans la mesure où la méthode tarifaire utilisée par la Régie le justifie.»

(nous soulignons)

2000 à aujourd'hui : Les articles 11 et 13 de la *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2000, c. 22 (Autorité 32) modifiant notamment les articles 49 et 51 :

«**11.** L'article 49 de cette loi est remplacé par l'article suivant:

«**49.** Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, la Régie doit notamment :

(...)

2° déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service notamment, pour tout tarif, les dépenses afférentes aux programmes commerciaux, et pour un tarif de transport d'électricité, celles afférentes aux contrats de service de transport conclus avec une autre entreprise dans le but de permettre au transporteur d'électricité d'utiliser son propre réseau de transport ;

(...)»»

«**13.** L'article 51 de cette loi est modifié par le remplacement du premier alinéa par l'alinéa suivant:

«**51.** Un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport ou de livraison de gaz naturel **ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire** pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité du transporteur d'électricité ou d'un distributeur

de gaz naturel et le développement normal d'un réseau de transport ou de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification.» »

(nous soulignons)

V LA MAJORITÉ DE LA FORMATION COMMET UNE ERREUR DÉTERMINANTE EN CONSIDÉRANT QU'UNE CONTRIBUTION GES DOIT SE TRADUIRE PAR DES «REVENUS REQUIS POUR ASSURER L'EXPLOITATION DU RÉSEAU DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ» AU SENS DE L'ARTICLE 52.1 LRÉ, EN CE QU'ELLE CONSTITUERAIT UN COÛT PERMETTANT «DE MAINTENIR» «LE DÉVELOPPEMENT NORMAL D'UN RÉSEAU DE DISTRIBUTION» AU SENS DE L'ARTICLE 51 DE LADITE LOI ET QU'ELLE SERAIT DANS CETTE PERSPECTIVE UNE DÉPENSE «NÉCESSAIRE POUR ASSUMER LE COÛT DE PRESTATION D'UN SERVICE DE DISTRIBUTION» AU SENS DE L'ARTICLE 49(2°) DE CETTE LOI

31. La majorité de la formation commet une erreur déterminante aux paragraphes 358 et 410 de la Décision, en affirmant que le Projet biénergie s'inscrit dans l'exploitation d'un réseau de distribution d'électricité parce que cela ferait partie du «développement normal» de celui-ci dans un contexte d'urgence climatique:

«[358] En vertu de l'article 51 de la Loi, qui s'applique autant à HQD qu'à Énergir, il faut non seulement conclure que le Projet biénergie s'inscrit dans l'exploitation d'un réseau de distribution d'électricité et de gaz naturel mais qu'il est conforme à la notion de développement normal de tels réseaux.» (nous soulignons)

«[410] La Régie est également d'avis que l'article 49 (1) (2°) de la Loi permet de considérer la Contribution GES comme une dépense nécessaire à la réalisation du Projet biénergie dont les activités font partie intégrante du développement normal d'un réseau de distribution d'électricité. (...)»

(nous soulignons)

32. Soulignons dès le départ la véritable nature de la contribution GES : Celle-ci constitue une indemnité monétaire versée à Énergir pour la compenser d'une partie de la perte de revenus qui résultera du transfert d'une partie de sa clientèle vers la biénergie, à un niveau devant permettre d'équilibrer l'impact tarifaire du Projet biénergie pour la clientèle des deux Distributeurs;

33. Les Distributeurs reconnaissent eux-mêmes qu'il s'agit d'un transfert de fonds entre les Distributeurs et non d'une dépense de décarbonation¹⁶;

A) LA RÉGIE COMMET DES ERREURS FONDAMENTALES ET DÉTERMINANTES DANS L'ÉNONCIATION DES RÈGLES D'INTERPRÉTATION APPLICABLES

34. Pour arriver à conclure que la contribution GES est une dépense qui permet de maintenir le développement normal du réseau de distribution d'Hydro-Québec, la Régie énonce aux paragraphes 336 à 369 ce qu'elle considère être les principes d'interprétation applicables:

«[342] Ainsi, la Régie interprète les pouvoirs que lui accorde le législateur pour exercer sa compétence tarifaire de façon dynamique par opposition à une interprétation statique en tenant compte d'un contexte factuel large, mobile et évolutif. (...)» (nous soulignons)

«[361] Également, la Régie est d'avis que cette notion [«développement normal d'un réseau de transport ou de distribution»] doit être interprétée de façon dynamique et non statique en tenant compte notamment du contexte évolutif de la transition énergétique incluant le contexte d'urgence climatique et en assurant une cohérence avec les autres dispositions de la Loi dont son article 5. Cette notion doit donc être interprétée en tenant compte de l'intérêt public, du Décret et des objectifs des politiques énergétiques du Gouvernement énoncés au PÉV 2030 et à son PMO 2021-2026 en tant que compléments à la Politique énergétique 2030.» (nous soulignons)

«[366] Dans le contexte où la décarbonation de l'économie passe nécessairement par une augmentation de la consommation de l'électricité pour le chauffage des bâtiments et une réduction de la consommation des énergies fossiles, il est dans l'intérêt public que la notion de développement normal d'un réseau de distribution d'électricité et de gaz naturel soit interprétée de manière à tenir compte de cette réalité.» (nous soulignons)

«[368] En ayant en toile de fond l'article 5 de la Loi et en appliquant la méthode moderne d'interprétation de même que le principe de cohérence interne, la notion de « développement normal » des réseaux de distribution d'électricité et de gaz naturel doit recevoir une interprétation dynamique par opposition à une interprétation statique en tenant compte de la transition énergétique, des changements climatiques et des objectifs des politiques énergétiques

¹⁶ Réponses des Distributeurs à la demande de renseignement n° 1 de RNCREQ, R-4169-2021, B-0043 aux pp. 2 et 3 (Autorité 36)

du Gouvernement qui favorisent l'électrification de l'économie lorsque cela est souhaitable et optimal. La notion de «développement normal» du réseau de distribution doit être conforme au contexte de la société québécoise en 2022, tel que plaidé par le RTIEÉ.» (nous soulignons)

35. Or, la Régie énonce incorrectement les principes d'interprétation applicables pour les raisons suivantes:

1. L'intérêt public n'est pas un principe d'interprétation des lois. Ce qu'il faut rechercher, c'est l'intention du Législateur

36. La méthode moderne d'interprétation des lois ne fait pas référence au concept d'«intérêt public»;
37. Lorsqu'il s'agit de déterminer le cadre de ses pouvoirs habilitants, ce qui importe, c'est la recherche de l'intention du Législateur et non ce que la Régie considère être d'intérêt public;
38. La Cour fédérale d'appel, dans l'affaire *Re : Loi sur la gendarmerie Royale du Canada*¹⁷, a justement émis une telle mise en garde dans une démarche d'interprétation visant à déterminer si les nouvelles parties VI et VIII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* (L.R.C. 1985, c. R-10)¹⁸, ayant pour objet de prévoir une nouvelle procédure d'enquête des plaintes des citoyens et d'instaurer une Commission des plaintes à cette fin, étaient d'application rétroactive;
39. En réponse à l'argument voulant que l'intérêt public constitue une exception à la présomption de non rétroactivité des lois, la Cour fédérale d'appel affirme :

«Qu'il existe ou non une catégorie générale qui est plus large que la sous-catégorie, il faut à tout le moins reconnaître que la présomption de non-rétroactivité ne peut comporter d'exceptions fondées sur l'intérêt — ou, à plus grande échelle, sur la protection — du public pour la simple raison que l'on peut affirmer que, quel qu'en soit le contenu, toute loi vise l'intérêt ou la protection du public. Aucun législateur ne légifère délibérément contre l'intérêt public, mais perçoit toujours ces innovations législatives comme favorisant le bien public.

Si tant est qu'il existe une exception fondée sur l'intérêt public, elle doit par conséquent, selon moi, se ramener à une question d'intention du législateur, c'est-à-dire à la question de savoir si le législateur voulait que la loi agisse dans l'avenir ou dans le passé. Après tout, toutes les présomptions en question sont des présomptions d'intention du législateur. Il n'y a donc rien d'illogique à

¹⁷ [1991] 1 C.F. 529 (Autorité 37)

¹⁸ Adoptées par le chapitre 11 des Statuts du Canada de 1986 (L.R.C. (1985)(2^e suppl.), c. 8, art. 16)

essayer d'élucider une présomption à la lumière des indices que comporte le texte au sujet de l'intention du législateur, en tenant compte du contexte général de la loi. Si les présomptions peuvent nous aider à découvrir l'intention du législateur, pourquoi l'intention véritable ne pourrait-elle pas nous aider à comprendre le sens d'une présomption fictive? Ou, pour être plus exact, seule l'intention est nécessaire, qu'elle découle d'une présomption ou de la loi elle-même.¹⁹»

40. Introduire l'«intérêt public» comme principe d'interprétation des lois ouvrirait la porte à justifier n'importe quelle interprétation, sans égard aux termes utilisés par la Loi ;
41. Dans l'affaire *Bahcheli c. Alberta Securities Commission*²⁰, la Cour d'appel de l'Alberta a également réfuté un argument similaire qui visait à reconnaître, sur la base de l'intérêt public, un droit d'appel devant l'*Alberta Securities Commission* à l'*Investor Dealers Association of Canada* sur ses propres décisions, malgré l'absence d'une disposition législative l'autorisant expressément à agir ainsi. Afin d'écartier toute déférence dans l'exercice du pouvoir de contrôle et de surveillance des cours supérieures, la Cour d'appel affirme en regard de l'expertise de la Commission :

«The question is not whether it would be in the public interest to give the IDA a right to appeal its own decision, but whether the legislature did confer that right.²¹» (nous soulignons)

42. Par ailleurs, le fait que l'article 5 LRÉ stipule que la Régie, dans l'exercice de ses fonctions, assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des Distributeurs, ne vient pas modifier pour autant les principes d'interprétation de la LRÉ lorsque vient le temps de déterminer l'intention de l'Assemblée nationale dans l'interprétation du cadre législatif qu'elle a fixé;
43. Un tel article ne fait qu'énoncer les principes que doit prendre en considération la Régie lorsqu'elle exerce un pouvoir qui lui est délégué par sa loi constitutive.
44. C'est d'ailleurs ce qu'a déclaré clairement la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Atco Gas and Pipelines c. Alberta*²², où elle devait interpréter le paragraphe 15(3)d de l'*Alberta Energy and Utilities Board Act* (R.S.A. 2000, c. A-17) se lisant comme suit²³ :

¹⁹ Voir note 17, p. 554

²⁰ 2007 ABCA 166 (Autorité 38)

²¹ *Idem* au par. 23

²² *Atco Gas and Pipelines c. Alberta*, [2006] 1 R.C.S. 140 (Autorité 17)

²³ *Idem* aux p. 166 et 213

Pouvoirs de la Commission

«**15(1)** Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission jouit des pouvoirs, des droits et des privilèges qu'un texte législatif ou le droit par ailleurs applicable confère à l'ERCB et à la PUB.

(2) La Commission peut agir d'office à l'égard de tout renvoi, demande, plainte, directive ou requête auquel l'ERCB, la PUB ou la Commission peut donner suite.

(3) Sans limiter la portée du paragraphe (1), la Commission peut prendre les mesures suivantes, en totalité ou en partie :

a) rendre toute ordonnance que l'ERCB ou la PUB peut rendre suivant un texte législatif;

b) avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, rendre toute ordonnance que l'ERCB peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, rendre en vertu d'un texte législatif;

c) avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, rendre toute ordonnance que la PUB peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, rendre en vertu d'un texte législatif;

d) à l'égard d'une ordonnance rendue par elle, l'ERCB ou la PUB en application des alinéas a) à c), rendre toute autre ordonnance et imposer les conditions supplémentaires qu'elle juge nécessaires dans l'intérêt public;

e) rendre une ordonnance accordant en tout ou en partie la réparation demandée;

f) lorsqu'elle l'estime juste et convenable, accorder en partie la réparation demandée ou en accorder une autre en sus ou en lieu et place comme si tel était l'objet de la demande.» (nous soulignons)

45. L'Alberta Energy and Utilities Board (la «Commission») prétendait que le paragraphe 15(3)d) de cette Loi l'autorisait à ordonner, comme condition d'une autorisation d'aliénation d'un actif devenu inutile, à des fins de protection de l'intérêt public, la répartition entre les actionnaires et les consommateurs des profits nets résultant de la vente;

46. La Cour suprême dans cette affaire, après avoir énoncé les principes d'interprétation modernes, indique dès le départ qu'un pouvoir d'émettre des conditions afin de protéger l'intérêt public n'est pas sans limites :

«Le pouvoir discrétionnaire que le par. 15(3) de l'AEUBA et l'art. 37 de la PUBA confèrent à la Commission n'est donc pas absolu. Comme le dit ATCO, la Commission doit l'exercer en respectant le cadre législatif et les principes généralement applicables en matière de réglementation, dont le législateur est présumé avoir tenu compte en adoptant ces lois (voir Sullivan, p. 154-155).²⁴»

«Il incombe à notre Cour de déterminer l'intention du législateur et d'y donner effet (Bell ExpressVu, par. 62) sans franchir la ligne qui sépare l'interprétation judiciaire de la formulation législative (voir R. c. McIntosh, [1995] 1 R.C.S. 686, par. 26; Bristol-Myers Squibb Co., par. 174). (...)»²⁵

(nous soulignons)

47. La Cour suprême du Canada a ensuite conclu que la Commission avait excédé ses pouvoirs en imposant une telle condition pour des motifs d'intérêt public, considérant le contexte du cadre législatif applicable aux régimes tarifaires des entreprises de services publics :

«En l'espèce, l'art. 15 de l'AEUBA, qui permet à la Commission d'imposer des conditions supplémentaires dans le cadre d'une ordonnance, paraît à première vue conférer un pouvoir dont la portée est infiniment élastique. J'estime cependant que la Ville ne saurait y avoir recours pour accroître les pouvoirs que le par. 26(2) de la GUA confère à la Commission. Notre Cour doit interpréter le par. 15(3) de l'AEUBA conformément à l'objet du par. 26(2).²⁶»

«Le volet intérêt public ne peut à lui seul lui conférer le pouvoir d'attribuer la totalité du profit tiré de la vente de biens.²⁷»

«J'estime que permettre la confiscation du gain net tiré de la vente sous prétexte de protéger les clients et d'agir dans l'« intérêt public » c'est se méprendre grandement sur le pouvoir de la Commission d'autoriser ou non une vente et faire totalement abstraction des fondements économiques de la tarification exposés précédemment.²⁸»

(nous soulignons)

²⁴ *Idem* à la p. 170

²⁵ *Idem* à la p. 170

²⁶ *Idem* à la p. 181

²⁷ *Idem* à la p. 181

²⁸ *Idem* à la p. 182

48. Ainsi, l'intérêt public est plutôt la fin que doit poursuivre le gouvernement ou toute personne morale de droit public (incluant la Régie) dans ses décisions (qui sont nécessairement l'exercice d'un pouvoir délégué par la Loi), en respectant le cadre législatif en vigueur.
49. C'est la portée de ses pouvoirs statutaires qui détermine la façon dont un organisme public peut s'acquitter de son mandat dans l'intérêt public et non l'inverse;
50. Ainsi, bien que toute décision de l'Administration doive être prise dans l'intérêt public, une décision prise dans ledit intérêt public ne respecte pas pour autant automatiquement pour ce seul motif le cadre législatif en vigueur;

2. Il n'y a pas de principe d'interprétation «dynamique» et évolutive des lois qui s'applique d'emblée.

51. Le principe général en matière d'interprétation des lois veut qu'on recherche l'intention du Législateur au moment de l'adoption de la Loi. À cette fin, il faut tenir compte du contexte et des objectifs visés à cette époque;

P.-A. Côté & M. Devinat, *Interprétation des lois*, 5^e éd., Montréal, Thémis, 2021 aux n° 996 à 998 (Autorité 39) :

«996. La méthode grammaticale invite l'interprète à reconstituer la pensée du législateur en se fondant sur la formulation de la loi. Par conséquent, il doit donner aux mots le sens qu'ils avaient au moment de leur formulation, et non pas en s'appuyant sur un sens nouveau inconnu de leur auteur.

*997. C'est Lord Esher, dans l'affaire *Sharpe c. Wakefield*, qui a formulé ce principe souvent repris par les tribunaux : «[TRADUCTION] [L]es termes d'une loi doivent recevoir l'interprétation qu'ils auraient reçue le lendemain de son adoption, à moins qu'une loi nouvelle ne soit venue consacrer une autre interprétation ou modifier la loi ancienne.»*

*998. Cet énoncé a été repris et approuvé par le juge Martland en rendant le jugement de la Cour suprême dans l'arrêt *Bogoch Seed Co. c. Canadian Pacific Railway Co.*, ainsi que par le juge Dickson dans *Perka c. La Reine*. Il signifie plus particulièrement que le sens d'une loi ne devrait pas, en principe, être modifié ni par la transformation du sens courant et usuel d'un mot ni par un changement dans le contexte global de son application.» (nous soulignons)*

52. La Cour d'appel du Québec a rappelé ce principe dans l'affaire *Guimont c. Bussière*²⁹ où le Tribunal avait à déterminer si le terme «journal» utilisé dans la très ancienne *Loi sur la Presse* (L.R.Q., c. P-19) inclut un site web d'information en continu:

«Or, les termes d'une loi s'interprètent généralement selon le sens qu'ils avaient au moment de l'adoption de la loi.»³⁰ (nous soulignons)

53. Cela n'empêche pas cependant que des termes législatifs généraux puissent capter des situations nouvelles, à condition que cela reflète encore une fois l'objectif que visait le Législateur en utilisant ces termes généraux;

«Si son objet le justifie et que sa formulation ne s'y oppose pas, un texte légal peut être appliqué à des inventions survenues après son adoption.»³¹ (nous soulignons)

54. Or, dans l'affaire *Guimont c. Bussière*, la Cour d'appel considère que l'objet de la *Loi sur la Presse*, qui consistait en 1929 à trouver un équilibre entre les libertés d'opinion et d'expression et le droit de toute personne à la sauvegarde de sa réputation, ne justifie pas d'étendre sa portée à une publication sur le web, vu les termes utilisés dans cette loi :

«[27] Conclure autrement permettrait d'assimiler tout média numérique à un journal. Ainsi, un site de nouvelles appartenant à une chaîne de radio ou de télévision qui publie des articles pourrait se prévaloir des dispositions de la Loi sur la presse, à la condition de délivrer au greffier de la Cour du Québec, pour le district où il « publie » son site, une déclaration sous serment faite et signée de la manière prévue dans la Loi sur les journaux et autres publications. Ce serait à mon sens trahir l'intention du législateur que de donner à la Loi sur la presse et aux mécanismes de protection qu'elle aménage une portée aussi large.

*[28] À l'ère du numérique et des médias sociaux, la Loi sur la presse et **la Loi sur les journaux et autres publications ont sans doute besoin d'une cure de rajeunissement, mais c'est au législateur d'y voir.** Il lui appartient de décider de la protection à accorder aux médias numériques et de prescrire les formalités nécessaires à sa mise en œuvre. Comme l'écrit le juge en chef Laskin, au nom d'une Cour suprême unanime :*

²⁹ 2019 QCCA 280 (Autorité 40)

³⁰ *Idem* au par. 21

³¹ P.-A. Côté & M. Devinat, *Interprétation des lois*, 5^e éd., Montréal, Thémis, 2021 au n° 1004 (Autorité 39) approuvé par la Cour d'appel dans *Guimont c. Bussière* 2019 QCCA 280 au par. 22 (Autorité 40)

Les cours ne peuvent convertir leur rôle d'interprète en un rôle de législateur, peu importe à quel point elles reconnaissent la valeur de solutions avancées pour remédier à une loi incomplète. C'est au législateur qu'il revient de combler les lacunes de la loi.» ³²

(nous soulignons)

55. Toute instance en charge d'interpréter la Loi doit ainsi se garder d'usurper le rôle du Législateur et de ses représentants démocratiquement élus, sous le couvert de l'application d'un principe d'interprétation «dynamique»;
56. Il ne faut d'ailleurs pas confondre les principes d'interprétation applicables aux textes constitutionnels, beaucoup plus difficiles à amender, avec ceux applicables aux lois ordinaires du Parlement³³;

B) LA CONTRIBUTION GES N'EST PAS UNE DÉPENSE QUI EST NÉCESSAIRE POUR PERMETTRE DE MAINTENIR LE DÉVELOPPEMENT NORMAL DU RÉSEAU DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ

57. La majorité de la formation développe aux paragraphes 361 à 370 de la Décision, un raisonnement qui mène aux affirmations suivantes qui sont fondamentalement contraires au cadre législatif actuel et ne respectent pas les principes d'interprétation des lois :

«[370] En raison de ce qui précède, la Régie est d'avis que la collaboration entre HQD et Énergir constitue une approche concertée innovante qui leur permet de contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES dans le chauffage des bâtiments prévus à la Politique énergétique 2030 et au PÉV 2030 ainsi que d'accélérer le déploiement de l'Offre biénergie dans le cadre du « développement normal » de leur réseau de distribution. Le Projet biénergie favorise ainsi la satisfaction des besoins énergétique dans le respect des politiques énergétiques du Gouvernement conformément à l'article 5 de la Loi. Cette interprétation, basée sur la méthode moderne d'interprétation, tient compte de l'intention du législateur et du contexte de transition énergétique en évolution. Également, elle permet de respecter le principe de la cohérence interne et d'assurer que chaque disposition de la Loi puisse s'appliquer sans entrer en conflit avec une autre. Également, cette interprétation est en lien avec les modifications apportées à l'article 5 de la Loi en 2016, est conforme aux propos tenus en Commission parlementaire par le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles lors de ces modifications et donne effet au Décret édicté par

³² Voir note 29 aux par. 27 et 28

³³ Voir note 31 au n° 1007

le Gouvernement en vertu de l'article 49 (1) (10°) de la Loi qui est, par ailleurs, présumé valide. (...)» (nous soulignons)

58. Cette application de la LRÉ faite par la majorité de la formation ne résiste pas à un test de la rationalité.
59. On ne peut en effet rationnellement considérer qu'une contribution GES visant à compenser, en vertu d'une entente librement négociée entre les parties, les pertes de revenus d'Énergir suivant des conversions à la biénergie, constitue un «revenu requis» pour Hydro-Québec visant à assurer l'exploitation de son réseau de distribution d'électricité au sens des articles 52.1 et 52.3 LRÉ;
60. En effet, comme nous le verrons, cette dépense d'Hydro-Québec n'est pas une dépense «nécessaire» pour permettre de «maintenir» le «développement normal d'un réseau de distribution» au sens de l'article 51 LRÉ;

1. La question de la «nécessité» d'une dépense au «maintien» d'un «développement normal» du réseau de distribution

61. La référence à la notion de «*développement normal du réseau de distribution*» que l'on retrouve à l'article 51 LRÉ vise à baliser le niveau du taux du tarif de distribution d'électricité applicable en fonction de ce qui est réellement «nécessaire» au «maintien» de ce «développement normal», ce qui fait ressortir l'importance que les dépenses soient «requisées» pour l'exploitation du réseau;
62. Or, le financement de la Contribution GES, par les tarifs d'électricité, n'est pas «nécessaire» pour maintenir le développement normal du réseau de distribution d'électricité;
63. Rappelons encore une fois que ce que les Distributeurs ont décidé de désigner «Contribution GES» constitue dans les faits une indemnité monétaire versée à Énergir pour la compenser d'une partie de la perte de revenus qui résultera du transfert d'une partie de sa clientèle vers la biénergie. Il s'agit d'un transfert de fonds entre les Distributeurs et non d'une dépense de décarbonation³⁴;
64. C'est bien là une démonstration flagrante que les sommes qui seront versées par le Distributeur HQD à titre de «Contribution GES» visent non pas à maintenir le développement normal de son réseau de distribution d'électricité mais plutôt à maintenir un autre réseau, c'est-à-dire le réseau de distribution de gaz d'Énergir;
65. Cela constitue une intervention dans la libre concurrence entre les différentes formes d'énergie disponibles aux consommateurs. Le financement d'une telle

³⁴ Réponses des Distributeurs à la demande de renseignement n° 1 de RNCREQ, R-4169-2021, B-0043 aux pp. 2 et 3 (Autorité 36)

intervention ne peut s'inscrire dans ce qu'on peut qualifier de maintien du développement normal d'un réseau de distribution d'électricité;

66. Par ailleurs, même si la Contribution GES était en lien avec le coût de diminution des GES, personne n'affirme que le niveau actuel de GES nuit au maintien du développement normal du réseau de distribution d'électricité d'Hydro-Québec;
67. Il est de plus conceptuellement illogique et contradictoire de vouloir associer les dépenses qu'impliquent pour Hydro-Québec un Projet biénergie découlant d'une «urgence» climatique et d'un «changement de paradigme fondamental quant au rôle du distributeur de gaz³⁵», à la notion de «maintien» du «développement «normal» du réseau de distribution d'électricité visée à l'article 51 LRÉ;
68. Le Projet biénergie implique aussi le changement d'un autre paradigme important qui est passé sous silence par les Distributeurs. En effet, le Distributeur HDQ demande pour la première fois à ses consommateurs d'assumer une partie importante de la perte de revenu d'un Distributeur gazier (3,6% des revenus requis d'Énergir en 2030 et 4,8% en 2035³⁶) à titre de coût d'exploitation du réseau de distribution d'électricité. Pour la première fois, on désire socialiser une partie des pertes de revenus d'une société d'énergie à capital action privé, afin qu'elle soit assumée par les consommateurs d'Hydro-Québec, une société d'État, le tout en introduisant un concept d'équilibrage de l'impact tarifaire sur les deux clientèles dont l'impact environnemental résultant de leur consommation d'énergie est pourtant bien distinct ;
69. Ce changement de paradigme est d'autant plus important pour les consommateurs d'électricité qu'Énergir refuse de se commettre à ne plus requérir une Contribution GES pour un client converti à la biénergie au-delà de l'expiration d'une période de 15 ans suivant cette conversion³⁷;
70. Des changements de «paradigmes» aussi importants ne peuvent avoir été voulus par le Législateur lorsqu'il a établi le pacte réglementaire régissant la tarification des entreprises d'électricité et de gaz dans les années 1930-1950 autour de la notion de «prix ne devant pas être plus élevés que nécessaire» ou

³⁵ *Plan d'argumentation d'Énergir*, R-4169-2021, B-0096, par. 11 (Autorité 41); Plaidoirie du procureur d'Énergir, R-4169-2021, A-0053, pp. 93, 94, 95 et 107 (Autorité 42)

³⁶ *Présentation de l'AQCIE-CIFQ lors de l'audience du 24 février 2022*, R-4169-2021, C-AQCIE-CIFQ-0028/29, p. 15 (Autorité 43)

³⁷ Témoignage de Caroline Dallaire, N.S. 22 février 2022, R-4169-2021, A-0047, pp. 31-33, 100-101 (Autorité 44)

encore lorsqu'il a introduit, en 1957 pour le gaz³⁸ et en 1996³⁹ pour l'électricité, la notion de «développement normal» d'une entreprise ou d'un réseau;

71. Le Législateur n'a jamais eu l'intention, en adoptant le régime tarifaire prévu à la LRÉ et dans les lois antérieures régissant les entreprises d'électricité et de gaz, que les clients d'un Distributeur soient tenus de financer, au moyen des tarifs qu'ils payent, autre chose que les dépenses nécessaires à l'exploitation du réseau auquel ils sont abonnés;
72. Dans ce contexte, permettre désormais à un Distributeur d'électricité d'inclure dans ses revenus requis les indemnités monétaires qu'il a convenues de verser à un Distributeur de gaz, sans que cela ne soit la contrepartie d'un service ou d'une acquisition d'actif nécessaire à l'exploitation de son réseau d'électricité, ne peut se faire sans un amendement à la LRÉ par lequel le Législateur exprimerait sa volonté de modifier en ce sens le pacte règlementaire existant depuis les années 1930-1940;
73. Soulignons que le Législateur a modifié la LRÉ pour que des types de coûts bien moins importants que cela puissent être intégrés dans les revenus requis pour fins tarifaire, tels que, par exemple, en 2018 les coûts d'exploitation du système de recharge rapide pour véhicules (art. 52.1.2 LRÉ);

2. La question des politiques énergétiques et des préoccupations gouvernementales vs. le principe de cohérence interne de la Loi

74. On ne peut affirmer, en invoquant des politiques et des décrets de préoccupations du Gouvernement du Québec, que l'interprétation retenue par la majorité de la formation «tient compte de l'intention du Législateur» puisqu'en adoptant les articles 5 et 49(10°) LRÉ, l'Assemblée nationale ne peut avoir eu l'intention de confier au Gouvernement le pouvoir d'élargir la portée de ce qui peut être inclus dans les revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité, sans amendement législatif. Cette dénégation est d'ailleurs partagée par le Régisseur dissident (par. 675 à 682);
75. La fixation du montant d'un tarif d'électricité ou de gaz au moment prévue par la LRÉ est une compétence exclusive de la Régie de l'Énergie⁴⁰ ;

³⁸ Art. 5 de de la *Loi concernant la vente et la distribution du gaz et la Régie provinciale de l'électricité*, L.Q. 1956-57, 5-6 Eliz II, c. 54 (Autorité 27) traite du développement normal de «l'entreprise» (repris à l'article 27 de la *Loi sur la Régie de l'électricité et du gaz* L.R.Q. 1964, c. 87 (Autorité 28) et L.R.Q. 1977, c. R-6 (Autorité 29) et ensuite l'article 35 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel*, L.Q. 1988, c. 23 (Autorité 30) est venu traiter du développement normal du «réseau de distribution».

³⁹ Article 51 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.Q. 1996, c. 61 (Autorité 31)

⁴⁰ Article 31(1°) LRÉ (Autorité 1)

76. La Régie est un organisme de régulation économique à caractère multifonctionnel⁴¹;
77. La Régie est une créature de l'Assemblée nationale (et non du gouvernement du Québec) et seule la LRÉ définit les responsabilités, compétences et rôles de la Régie⁴²;
78. La crédibilité de la Régie de l'énergie en tant qu'organisme de régulation économique impartial dépend directement de la transparence du processus de fixation des tarifs et de l'autonomie que lui a accordée l'Assemblée nationale dont elle jouit en vertu de la LRÉ;

Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général), 2000 CanLII 19024 au par. 87 (C.S.) (Autorité 45) :

«Comme le gouvernement et les intervenants l'ont déjà reconnu, la crédibilité de la Régie de l'énergie, en tant qu'organisme de régulation économique impartial, est directement tributaire de (a) la transparence du processus de fixation des tarifs, ainsi que de (b) l'autonomie dont elle jouit en vertu de sa loi constitutive.» (nous soulignons)

79. La majorité de la formation n'identifie pas les dispositions législatives qui ne pourraient respecter le principe de cohérence interne advenant que les principes généraux soumis par les Distributeurs ne soit pas reconnus par la Régie;
80. Il est pourtant possible de donner effet aux politiques gouvernementales et au Décret de préoccupations n° 874-2021 sans reconnaître les principes généraux soumis par les Distributeurs, puisque ces politiques et ce décret ne prévoient aucunement qu'une contribution GES, visant à équilibrer l'impact tarifaire entre les clients des deux Distributeurs, soit obligatoirement intégrée dans les revenus requis d'Hydro-Québec;
81. Subsidiairement, le principe de cohérence interne ne peut justifier de donner une interprétation allant à l'encontre du libellé de la LRÉ, peu importe les politiques énergétiques du Gouvernement et les préoccupations gouvernementales exprimées par Décret. On peut d'ailleurs difficilement parler d'un problème de cohérence «interne» législative devant être évité lorsque la prétendue incompatibilité repose sur une décision d'une autre branche de l'État, c'est-à-dire le pouvoir Exécutif, qui est soumise à la LRÉ et est responsable devant le Parlement;

⁴¹ *Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général)*, 2000 CanLII 19024 au par. 30 (C.S.)(Autorité 45)

⁴² *Idem* au par. 80 (C.S.)

a) Le Plan pour une économie verte 2030

82. Une politique, telle que le *Plan pour une économie verte 2030* du gouvernement du Québec et son *Plan de mise en œuvre 2021-2026*, ne peut bien sûr autoriser la Régie à ne pas appliquer les règles de fixation tarifaire prévues à LRÉ ;
83. Soulignons d'ailleurs, qu'aucun de ces documents ne parle de la nécessité d'un partage des coûts entre les Distributeurs, ni d'un équilibrage de l'impact tarifaire entre les clientèles de ces deux Distributeurs⁴³ ;

b) Le Décret n° 874-2021

84. Le Décret n° 874-2021⁴⁴ n'est pas une directive du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles sur l'orientation et les objectifs généraux à poursuivre, approuvée par le Gouvernement, au sens des articles 110 et 111 LRÉ, que la Régie aurait l'obligation de suivre ;
85. Il s'agit plutôt d'un Décret adopté en vertu le paragraphe 10° du premier alinéa de l'article 49 LRÉ, applicable au distributeur HQD par l'effet de l'article 52.1 et 52.3 LRÉ. Ce paragraphe 10° prévoit que la Régie doit «*tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales*» exprimées par ce genre de décret :

«**49.** *Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, la Régie doit notamment:*

(...)

10° *tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret;*

(...)» (nous soulignons)

86. Il est important de souligner tout d'abord que **le paragraphe 4° du rescindant de ce Décret n° 874-2021 ne prévoit pas que le partage des coûts reliés à l'Offre biénergie doive nécessairement se répercuter sur les revenus requis par le Distributeur qui compense l'autre**, en l'espèce les revenus requis de HQD aux fins tarifaires :

⁴³ *Plan pour une économie verte 2030*, p. 53 (Autorité 46) ; *Plan de mise en œuvre 2021-2026*, p. 15 (Autorité 47)

⁴⁴ Décret n° 874-2021, R-4169-2021, B-0027, p. 63 (Autorité 48)

«4° Il y aurait lieu de permettre un partage entre Hydro-Québec et Énergir des coûts liés à la solution visant la conversion à la biénergie électricité – gaz naturel d'une partie des clients actuels d'Énergir, et ce, afin d'équilibrer l'impact tarifaire entre les clients des deux distributeurs.⁴⁵»

87. De plus, l'entente de collaboration signée le 13 juillet 2021 ne prévoit pas non plus que la Contribution GES qui sera versée par HDQ à Énergir doit obligatoirement faire partie des revenus requis de HDQ à des fins d'établissement de ses tarifs. On réfère simplement à une demande conjointe qui sera déposée par les parties à la Régie, sans en préciser le contenu et en laissant à chaque partie la discrétion de se désister ou non de l'entente en cas de décision défavorable de la Régie⁴⁶ ;
88. Notons aussi qu'aucun texte de l'entente qui était en cours de négociation entre les Distributeurs n'a été partagé avec le gouvernement avant l'adoption du Décret n° 874-2021 le 23 juin 2021. Seules les «grandes lignes ont été données afin d'aviser le gouvernement de l'état des négociations. Ces négociations se sont conclues après l'adoption dudit Décret et l'entente a été signée postérieurement (13 juillet 2021)⁴⁷ ;
89. À la lumière de la preuve administrée, il est donc impossible de confirmer que le gouvernement était au courant, au moment où il adopte ledit Décret, de l'intention des Distributeurs de demander à la Régie que la Contribution GES fasse partie des «revenus requis» de HDQ. La preuve ne permet donc pas d'établir qu'en référant au paragraphe 3° du rescindant de ce Décret à une «solution conjointe» et à une «entente négociée» entre les Distributeurs, le gouvernement aurait ainsi exprimé à la Régie son souhait que la Contribution GES fasse partie des revenus requis de HDQ;
90. De toute manière, que l'on soit en présence d'un décret de préoccupations gouvernementales ou même d'une directive, la jurisprudence de la Cour supérieure et de la Régie a établi clairement que cela ne peut forcer la Régie à prendre une décision contraire à la Loi en vigueur ;

Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général), 2000 CanLII 19024 au par. 34 (C.S.) (Autorité 45) :

«Le tribunal estime que la seule interprétation qui permet de réconcilier les alinéas 1er et 10e précités [art. 49] avec les art. 110, 111 LRE est de reconnaître à l'Administration le droit d'énoncer des

⁴⁵ *Idem*

⁴⁶ *Entente de collaboration du 13 juillet 2021*, R-4169-2021, Annexe A de la pièce B-0034, dont les articles 4.3 à 4.9 (Autorité 49)

⁴⁷ Témoignage de Sabrina Harbec, N.S. le 22 février 2022, R-4169-2021, A-0047 aux pp. 87 et 88 (Autorité 44)

«préoccupations économiques, sociales et environnementales», pouvant lier la Régie lorsque ces préoccupations sont émises sous forme de directive (art. 110 et 111 LRE), en autant que la directive n'ait pas pour effet d'abroger un pouvoir de décision ou un pouvoir discrétionnaire accordé explicitement et exclusivement par le législateur à la Régie.» (nous soulignons)

91. Tout comme pour le pouvoir de directive prévu aux articles 110 et 111 LRÉ, le pouvoir d'adopter un décret de préoccupations prévu notamment au paragraphe 10° du deuxième alinéa de l'article 49 de cette loi ne constitue pas une délégation de l'Assemblée nationale de son pouvoir législatif au bénéfice du Gouvernement sur les questions entourant la fixation des tarifs :

Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général), 2000 CanLII 19024 au par. 40 (C.S.) (Autorité 45) :

«Le tribunal ne retient pas la prétention d'Hydro-Québec à l'effet qu'en conférant au Gouvernement le pouvoir de déterminer les orientations de même que les objectifs généraux, le Parlement se serait départi partiellement de ses pouvoirs de nature politique et aurait abandonné une partie de ses pouvoirs législatifs en faveur du Gouvernement.»
(nous soulignons)

92. Par ailleurs, un Décret de préoccupations et même une directive ne peut avoir pour effet de forcer la Régie à prendre une décision précise à l'égard d'une demande relevant de sa compétence exclusive;

Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général), 2000 CanLII 19024 au par. 47 (C.S.) (Autorité 45) :

«Aucune disposition de la LRE ne permet au ministre des Ressources naturelles de suspendre certains pouvoirs de la Régie.»

93. Ainsi, la possibilité pour le Gouvernement du Québec d'exprimer par décret des «préoccupations économiques, sociales et environnementales» n'est pas un pouvoir sans limite ;

94. En effet, si les préoccupations ainsi exprimées vont à l'encontre de la Loi, il est du devoir de la Régie de ne pas suivre cette voie ;

Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général), 2000 CanLII 19024 au par. 65 (C.S.) (Autorité 45):

«En l'espèce, le tribunal estime que «la marge d'exercice de la discrétion ministérielle» est restreinte : lorsque le législateur confère à la Régie une compétence exclusive qu'elle doit exercer, comme il le

fait par ses art. 31 et 49.1^o, cette sphère de compétence échappe aux contrôles que le ministre voudrait imposer par l'émission d'une directive. La «marge d'exercice de la discrétion ministérielle» est aussi restreinte par la disposition constitutive : l'art. 110 n'autorise que les seules directives qui portent sur «l'orientation et les objectifs généraux à poursuivre». (nous soulignons)

95. Si les préoccupations ainsi exprimées visent à forcer la Régie à prendre une décision déterminée sur une demande des Distributeurs identifiée par le Décret, la Régie doit se déclarer libre de cette contrainte.

Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général), 2000 CanLII 19024 au par. 46 (C.S.) (Autorité 45) :

«En l'espèce, aucune disposition de la LRE ne permet expressément au gouvernement d'émettre une directive complètement individualisée à Hydro-Québec, qui a pour effet d'empiéter sur une compétence exclusive de la Régie de l'énergie.» (nous soulignons)

96. Dans *Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général)*, une directive du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, approuvée par décret du Gouvernement du Québec, visait à ce que la Régie reconnaisse que tous les actifs de transports d'électricité existants ont été prudemment acquis et sont utiles pour l'établissement de la base de tarification en vertu du nouveau régime de fixation des tarifs du Transporteur prévu à la LRÉ⁴⁸;
97. Or, la Cour supérieure a reconnu que la Régie n'avait pas à tenir compte d'une telle directive ;

Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général), 2000 CanLII 19024 au par. 84 (C.S.) (Autorité 45) :

«Le tribunal conclut que le gouvernement s'est ingéré sans droit et de manière abusive, dans un processus administratif que la Régie, respectueuse de l'esprit et de la finalité de sa loi constituante, voulait transparent et public. Le gouvernement n'est pas au-dessus de la loi et lorsqu'il usurpe les pouvoirs de l'Assemblée nationale, il incombe à la Cour supérieure d'intervenir. Les effets de la directive ainsi que le moment où elle a été émise, sont déraisonnables et incompatibles avec la lettre, l'esprit et la finalité de la LRE.» (nous soulignons)

98. Dans la décision rendue le 12 mars 2013 sur la demande du Distributeur HDQ relativement à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2013-

⁴⁸ *Action Réseau Consommateur c. Québec (Procureur général)*, 2000 CanLII 19024 aux par. 19 et 20 (C.S.) (Autorité 45)

2014, la Régie a également reconnu qu'elle n'avait pas à suivre les préoccupations économiques, sociales et environnementales contenues dans un décret du Gouvernement du Québec si celui-ci allait à l'encontre des règles de fixation des tarifs en vigueur prévues à la LRÉ :

Décision D-2013-037 de la Régie de l'Énergie, dossier R-3814-2012, A-0072 aux par. 35 à 39 (Autorité 50):

«[35] La Loi, dans sa forme actuelle, exige que la Régie tienne compte des gains d'efficacité du Distributeur et aucun mécanisme ne permet de les retourner à l'actionnaire. En effet, l'article 49 (2°) de la Loi prévoit que lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, la Régie doit déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service.

[36] Ainsi, dans chaque dossier tarifaire, la Régie examine les gains d'efficacité prévus par le Distributeur pour l'année témoin projetée. Elle détermine alors les gains d'efficacité qui doivent être pris en considération pour l'année tarifaire et, en conséquence, les revenus requis du Distributeur qui servent à fixer les tarifs. Selon la Régie, une décision qui permettrait au Distributeur de conserver les gains d'efficacité prévus irait notamment à l'encontre de l'article 49 de la Loi.

[37] La Régie tient à souligner que le gouvernement soulève lui-même dans le Budget une problématique d'ordre légal liée à la conservation des gains d'efficacité par les divisions réglementées dans le régime de réglementation actuel :

« Le bénéfice net de 2 725 millions de dollars pourra être atteint dans la mesure où les gains d'efficacité demandés à la société d'État seront conservés par l'entreprise. Or, le mécanisme actuel de fixation des tarifs ne permet pas au gouvernement d'assurer avec suffisamment de certitude l'augmentation du bénéfice net qui résultera des gains d'efficacité exigés de la société d'État. »

[nous soulignons]

[38] Dans ces circonstances, après avoir pris en considération le Décret, le contenu du Budget et le Projet de loi, la Régie en arrive à la conclusion qu'étant donné que les modifications législatives annoncées ne sont pas adoptées à ce jour, elle a l'obligation de déterminer les charges d'exploitation du Distributeur conformément à la Loi actuellement en vigueur.

[39] La Régie examine donc les charges d'exploitation du Distributeur en tenant compte de la demande initiale déposée le 27 juillet 2012.»
(nous soulignons)

99. Si le Décret de préoccupations gouvernementales avait indiqué à la Régie qu'il y a lieu de reconnaître que la Contribution GES versée par le Distributeur HQD au Distributeur Énergir fasse partie des revenus requis de HQD à des fins de fixation de ses tarifs, celui-ci aurait alors été trop précis et individualisé, ce qui aurait forcé la Régie à se déclarer libre de cette contrainte, d'autant plus qu'une telle «préoccupation» aurait été contraire aux termes de la LRÉ;

C) LA CONTRIBUTION GES N'EST PAS UNE DÉPENSE NÉCESSAIRE POUR ASSUMER LA PRESTATION DU SERVICE DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ

100. Le paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 49 LRÉ, applicable au Distributeur Hydro-Québec par l'effet de l'article 52.3, indique que la Régie, lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, doit déterminer les montants des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service;
101. La majorité de la formation déclare qu'au sens du paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 49 LRÉ, la contribution GES est une dépense nécessaire pour assumer le coût de prestation de service (par. 390);
102. Or, cela constitue une erreur fondamentale sur ce qui peut constituer un «coût de prestation de service» au sens de cet alinéa;
103. En effet, il est irrationnel de considérer, comme le fait la majorité de la formation, que la contribution GES est une dépense de prestation de service pour la clientèle du Distributeur Hydro-Québec;
104. Le fait que l'Entente entre les Distributeurs ait le potentiel de contribuer à l'atteinte des objectifs d'une politique gouvernementale en matière d'environnement, ne rend pas pour autant la contribution GES une dépense requise pour l'exploitation du réseau de distribution d'électricité, peu importe ce qu'on considère être son «développement normal»;
105. Le contexte de transition énergétique ne pourrait avoir un impact sur les revenus requis de HQD que dans la mesure où une telle transition se traduirait dans les faits par une augmentation des coûts de capital et d'exploitation dudit réseau et seulement à l'égard de ces coûts;
106. Les consommateurs d'Hydro-Québec n'ont pas ainsi à assumer une compensation financière pour les pertes de revenus d'Énergir visant des objectifs de société en matière d'environnement qui n'ont rien à voir avec les coûts de capital et d'exploitation du réseau de distribution d'électricité;

107. La majorité de la formation expose que les coûts seraient beaucoup plus élevés pour la clientèle d'Hydro-Québec si les clients d'Énergir convertissaient 100% de leur chauffage à l'électricité, considérant les enjeux durant la période de pointe :

«[397] Le Gouvernement indique dans le Décret avoir fixé une cible de réduction de 50 % des émissions de GES issues du chauffage des bâtiments à l'horizon 2030 et, pour l'atteindre, l'électrification à 100 % du chauffage n'est pas une utilisation optimale de l'électricité. Une telle approche occasionnerait un important enjeu de pointe et aurait des effets négatifs sur les coûts pour l'ensemble des clients, selon les termes du Décret, mais également selon la preuve des Distributeurs.»

108. Or, ce raisonnement ne suffit pas pour qualifier de nécessaire à la prestation de service de distribution d'électricité la contribution GES, dans un contexte où d'éventuels enjeux à la pointe ne résulteront pas de l'évolution normale du marché mais plutôt d'une intervention concertée des Distributeurs visant à encourager ces conversions à l'extérieur du cadre normal de développement du réseau de distribution d'électricité;

109. La majorité de la formation s'est d'ailleurs trouvée à substituer le test de nécessité d'une dépense pour assumer un coût de prestation de service, par un test de nécessité pour le «succès» du Projet biénergie;

«[390] En tenant compte de l'article 5 de la Loi, des éléments de contexte du présent dossier, de la preuve présentée par les Distributeurs et en application notamment du principe de cohérence interne, la Régie conclut qu'au sens du paragraphe 2 du premier alinéa de l'article 49 de la Loi, la Contribution GES est une dépense nécessaire pour assumer le coût de la prestation du service soit une dépense qui permet d'assurer le succès d'une collaboration innovante entre les Distributeurs et qui assure le déploiement rapide du Projet biénergie. En conséquence, la Régie rejette les arguments de certains intervenants qui considèrent que la Contribution GES représente un intrant non prévu à l'article 49 de la Loi.» (nous soulignons)

«[401] (...) Selon la Régie, la Contribution GES représente ainsi une dépense nécessaire associée à la réalisation du Projet biénergie.» (nous soulignons)

«[404] Considérant la preuve probante au dossier, la Régie est d'avis que sans la Contribution GES, la collaboration entre les Distributeurs en vue de réaliser le Projet biénergie ne serait pas possible. Ainsi, elle est d'avis que le Projet biénergie ne pourrait atteindre les objectifs visés de conversion dans les délais prévus sans la reconnaissance du principe général selon lequel la Contribution GES et sa méthode

d'établissement doivent être considérées aux fins de l'établissement du revenu requis des Distributeurs pour la fixation des tarifs.» (nous soulignons)

«[410] La Régie est également d'avis que l'article 49 (1) (2°) de la Loi permet de considérer la Contribution GES comme une dépense nécessaire à la réalisation du Projet biénergie dont les activités font partie intégrante du développement normal d'un réseau de distribution d'électricité. L'article 49 de la Loi permet cette flexibilité dans le traitement réglementaire. En application de la méthode moderne d'interprétation et du principe de cohérence interne, la Régie interprète ainsi cette disposition, en tenant compte du contexte de transition énergétique et de manière à ce qu'elle puisse s'appliquer sans entrer en conflit notamment avec l'article 5 de la Loi ou avec le Décret.»

(nous soulignons)

110. Or, il n'a pas été établi que si la contribution GES ne faisait pas partie des revenus requis d'Hydro-Québec, l'Entente, l'Offre et le Projet Biénergie ne pourraient se réaliser;
111. La prémisse voulant que cette «approche concertée innovante» ne puisse prendre place sans que cette contribution GES fasse partie des revenus requis d'Hydro-Québec ne repose sur aucune preuve;
112. Par ailleurs, la majorité de la formation laisse également entendre que la contribution GES constitue la contrepartie d'un service offert par Énergir à Hydro-Québec :

«[401] Quant à la Contribution GES, elle représente le versement d'un montant par HQD à Énergir en vue d'équilibrer les impacts tarifaires entre leur clientèle respective et d'assurer le succès de leur collaboration et le déploiement rapide de l'Offre biénergie. La Contribution GES permet également de réduire les coûts d'approvisionnement à la pointe par rapport au scénario TAÉ, tel qu'illustré à la section 5 de la présente décision. (...)» (nous soulignons)

«[440] La mise en place du Projet biénergie affecte directement Énergir en raison de la perte de volume de gaz naturel résultant de l'adhésion de ses clients au mode biénergie. Pour sa part, il est dans l'intérêt des clients d'électricité qu'HQD évite de mettre en place des capacités de puissance et d'énergie pour répondre aux besoins de pointe du réseau en raison de leurs coûts élevés.

[441] Dans le but d'éviter les coûts d'approvisionnement à la pointe de son réseau, HQD a intérêt à verser une Contribution GES à Énergir en vue d'équilibrer les impacts tarifaires entre leurs clientèles respectives, d'assurer leur collaboration et la réussite du Projet biénergie. (...)» (nous soulignons)

113. Or, la contribution GES n'est pas non plus la contrepartie d'un service d'Énergir, mais plutôt une compensation monétaire pour compenser sa perte de revenus résultant d'une initiative environnementale de diminution des ventes de gaz;
114. Les Distributeurs admettent en effet que la Contribution n'est pas un «coût» de réduction des GES ou une «dépense de décarbonation». Il s'agit plutôt d'un «transfert de fonds entre Distributeurs» :

Réponses des Distributeurs à la demande de renseignement n° 1 de RNCREQ, R-4169-2021, B-0043, pp. 2 et 3 (Autorité 36) :

«1.2 Veuillez préciser le coût de la Contribution par tonne de GES évitée, en précisant toutes les hypothèses qui sous-tendent votre calcul.

Réponse :

En supposant des émissions de 1 880 g CO₂-équ./m³, on peut estimer que la conversion de ce client entraînerait annuellement une réduction des émissions de GES de l'ordre de 3,8 t CO₂-équ. Cela étant dit, on ne peut associer la Contribution GES à un coût. Cette dernière est un transfert de fonds entre les Distributeurs et non une dépense de décarbonation. On peut tracer un parallèle, par exemple, avec l'appui financier versé par les Distributeurs à leurs clients implantant des mesures d'efficacité énergétique. Un tel appui financier, s'il représente une dépense pour les Distributeurs, constitue une entrée de fonds pour les clients. En conséquence, il ne représente pas un coût pour la société. (nous soulignons)

115. D'ailleurs, en citant au paragraphe 391 des extraits de la plaidoirie des Distributeurs au soutien de ses conclusions, la majorité de la formation omet de citer un passage révélateur de la plaidoirie d'Hydro-Québec qui niait catégoriquement que la contribution GES soit la contrepartie d'un service offert par Énergir. Ce passage se lit comme suit :

«LA PRÉSIDENTE:

(...)

J'aurait (sic.) peut-être juste une question concernant les représentations qui ont été faites par l'AHQ-ARQ qui mentionnaient bon qu'il fallait peut-être considérer la contribution comme le paiement d'un service à Hydro-Québec.

Donc, d'un service qui est rendu par Énergir à Hydro-Québec pour réduire dans le fond les coûts, les approvisionnements à la pointe en offrant, en fait en encourageant les clients à adhérer à l'option de retrait.

Est-ce que c'est cohérent avec votre vision de ce que représente la Contribution ou l'Offre biénergie?

Me JEAN-OLIVIER TREMBLAY :

Non. Je vous dirais que ce n'est pas cohérent. Nous ne prétendons pas ici rémunérer Énergir pour un service quel qu'il soit. Que ce soit un service de puissance ou un service autre hein!

Vous avez vu l'Entente. Ce n'est pas une entente de prestations de services qui seraient rémunérées là comme on le connaît quand on engage un consultant ou autres. Ce n'est pas du tout selon nous l'esprit de l'Entente.⁴⁹ (nous soulignons)

116. Malgré que le montant de la contribution GES ait été négocié, non pas en fonction de la valeur sur le marché d'un KW effacé, mais plutôt sur la base des pertes de revenu d'Énergir dans une perspective d'équilibrage des impacts tarifaires, la majorité de la formation expose l'avis, au paragraphe 394, qu'il existe «*une relation logique entre la Contribution GES et la gestion de la pointe*»;
117. Cela constitue une affirmation erronée puisque la Contribution GES est plutôt tributaire de la quantité d'énergie qui sera désormais consommée sous forme d'électricité et non de la quantité d'énergie qui demeurera consommée sous forme de gaz naturel en période de pointe;
118. En fait, la majorité de la formation reconnaît expressément elle-même que la contribution GES serait plutôt la contrepartie, non pas pour un service reçu dans le cadre de l'exploitation du réseau de distribution d'électricité, mais plutôt pour la diminution du volume de gaz vendu par Énergir :

⁴⁹ Notes sténographiques du 1^{er} mars 2022, R-4169-2021, A-0057, pp. 312-313 (Autorité 51)

«[400] (...) En contrepartie de cette diminution des volumes de ventes, correspondant à 70 % de la consommation de gaz naturel dans les marchés ciblés par l'Offre biénergie, HQD s'engage à partager les coûts de la décarbonation en versant à Énergir la Contribution GES, qui est calibrée de façon à permettre d'équilibrer les impacts tarifaires.» (nous soulignons)

119. La Contribution GES n'est donc en lien avec aucun bénéfice dans l'exploitation du réseau de distribution d'électricité;
120. La Contribution GES n'est pas non plus une dépense d'investissement (immobilisation)⁵⁰, ni un frais découlant du tarif de transport d'électricité⁵¹, ni une dépense dans le cadre d'un programme commercial⁵², ni la composante d'un programme ou de mesures d'efficacité énergétique dont les Distributeurs sont responsables en vertu du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique⁵³;
121. Notons par ailleurs qu'il ne s'agira pas d'un coût de fourniture d'électricité ou d'approvisionnement⁵⁴ et que ce projet ne sera pas inscrit au bilan de puissance⁵⁵ du Distributeur Hydro-Québec⁵⁶;
122. D'ailleurs, la majorité de la formation reconnaît elle-même que la réduction des GES constitue un «bénéfice non énergétique» pour la clientèle d'Hydro-Québec :

«[438] De façon générale, et tel que mentionné précédemment, la réduction des émissions de GES se situe au cœur de la transition énergétique en s'inscrivant dans une perspective de développement durable. Il s'agit dans les faits d'un bénéfice non énergétique qui est dans l'intérêt public.» (nous soulignons)

«[442] Dans ce contexte, la Régie considère que la Contribution GES devient un intrant qui est requis pour les activités de distribution d'HQD et d'Énergir relatives au Projet biénergie. En outre, la Contribution

⁵⁰ Articles 52.3, 49(1°)(3°) et 50 LRÉ (Autorité 1); Plaidoirie du procureur du Distributeur HQD, R-4169-2021, A-0053, pp. 18 à 20 (Autorité 42)

⁵¹ Article 52.1 LRÉ (Autorité 1)

⁵² Articles 52.3 et 49(1°)(2°) LRÉ (Autorité 1); Plaidoirie du procureur du Distributeur HQD, R-4169-2021, A-0053, pp. 18 à 20 (Autorité 42)

⁵³ Articles 52.1 et 49, 2^e alinéa LRÉ (Autorité 1); Plaidoirie du procureur d'HQD, R-4169-2021, A-0053, pp. 18 à 20 (Autorité 42); Témoignage de Frédéric Pelletier, N.S. 21 février 2022, R-4129-2021, A-0044, pp. 69 et 70 (Autorité 52); Témoignage de Étienne St-Cyr, N.S. 21 février 2022, R-4129-2021, A-0044, pp. 157 et 158 (Autorité 52) et N.S. 22 février 2022, R-4169-2021, A-0047, pp. 112 à 117 (Autorité 44)

⁵⁴ Articles 52.1 et 52.2 LRÉ (Autorité 1)

⁵⁵ Faisant partie du plan d'approvisionnement visé par l'article 72 LRÉ (Autorité 1)

⁵⁶ Témoignage de Marc-Antoine Charbonneau, N.S. 21 février 2022, R-4169-2021, A-0044, p. 68 (Autorité 52)

GES, établie en fonction du volume de gaz naturel effectivement converti, permet également la prise en compte d'un bénéfice non énergétique dans le cadre de la satisfaction des besoins des clients des Distributeurs.» (nous soulignons)

123. Pourtant, un «bénéfice non énergétique», par définition, ne se rapporte pas à l'exploitation d'un réseau de distribution d'énergie électrique;
124. De plus, un tel bénéfice non énergétique ne vise pas spécifiquement la clientèle du Distributeur Hydro-Québec qui paie les tarifs mais toute la population québécoise, qu'elle soit cliente ou non de ce distributeur;
125. Ainsi, la majorité de la formation commet une erreur déterminante lorsqu'au paragraphe 411 de la Décision, elle conclut qu'elle a le pouvoir d'inclure la contribution GES dans les revenus requis du Distributeur Hydro-Québec aux fins de la fixation des tarifs;
126. Cette erreur déterminante est également reconnue par le régisseur dissident lorsqu'il conclut pour sa part que:
 - la contribution GES n'est pas une «activité réglementée» aux fins de la tarification des services de distribution d'électricité (par. 591, 660 et 662);
 - le Distributeur Hydro-Québec n'a pas démontré que la contribution GES permet d'assurer la prestation de service de distribution d'électricité, ni qu'elle est nécessaire «pour maintenir la stabilité du Distributeur et le développement normal de son réseau de distribution» (par. 654-656) ;

VI LA MAJORITÉ DE LA FORMATION COMMET SUBSIDIAIREMENT UNE ERREUR DÉTERMINANTE EN RECONNAISSANT, DANS LE CADRE D'UNE DEMANDE D'ÉNONCIATION DE PRINCIPES GÉNÉRAUX POUR LA DÉTERMINATION DES TARIFS, EN VERTU DE L'ARTICLE 32(3°) DE LA LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE, LA MÉTHODE PRÉCISE D'ÉTABLISSEMENT D'UNE CONTRIBUTION GES EN DEHORS D'UN DOSSIER TARIFAIRE

127. L'article 32(3°) LRÉ se lit comme suit :

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

(...)

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

(...)» (nous soulignons)

128. Cela signifie que la Régie ne peut, si elle est saisie d'une demande en vertu de ce paragraphe de l'article 32, rendre une décision statuant sur les montants spécifiquement en cause dans la détermination d'un tarif, incluant les taux précis applicables à une dépense pour une année tarifaire donnée;
129. Or, la majorité de la formation, en reconnaissant dans sa 2^e conclusion que la méthode spécifique d'établissement de la contribution GES, qui contient des taux applicables dûment chiffrés à la section 8.2 de l'Entente B-0034, doit être considérée aux fins de l'établissement du revenu requis du Distributeur Hydro-Québec pour la fixation des tarifs, vient non pas énoncer un «principe général» pour la détermination et l'application des tarifs, mais plutôt de rendre une décision tarifaire sur un volet de la demande de fixation du tarif de distribution d'électricité qui sera soumise pour l'année 2025;
130. On ne peut également que constater l'absence d'investigation et d'analyse approfondie dans la Décision quant au caractère approprié, juste et raisonnable des taux de compensation négociés et prévus dans la méthode d'établissement de la contribution GES que la majorité de la formation a reconnu, celle-ci se limitant à affirmer que *«tant et aussi longtemps que la Contribution GES demeure inférieure à la valeur des coûts évités estimés dans le scénario TAÉ, un espace favorable à la négociation se dégage entre les Distributeurs pour la mise en place du Projet biénergie»* (par. 441) et que *«dans ce contexte, la Régie considère que la Contribution GES devient un intrant qui est requis pour les activités de distribution d'HQD et d'Énergir relatives au Projet biénergie»* (par. 442);
131. Cela constitue une erreur déterminante sur la compétence de la Régie à rendre une telle décision en dehors du contexte d'une demande de fixation des tarifs de distribution d'électricité;

POUR CES MOTIFS, L'AQCIE ET LE CIFQ DEMANDENT À LA RÉGIE :

ACCUEILLIR la présente demande de révision;

RÉVISER ET RÉVOQUER la deuxième conclusion de la Décision D-2022-061 se lisant comme suit :

*«**RECONNAÎT** le principe général selon lequel la contribution pour la réduction des gaz à effet de serre, ainsi que sa méthode d'établissement, telle que détaillée à la section 8.2 de la pièce B-0034, doivent être considérés aux fins de l'établissement du revenu requis d'HQD pour la fixation de ses tarifs;»*

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

Laval, le 5 octobre 2022

Dunton Rainville sencl

DUNTON RAINVILLE SENCRL
Procureurs de l'AQCIE-CIFQ