

**C A N A D A**

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : **R-4195-2022**  
**R-4196-2022**  
**R-4197-2022**  
(R-4169-2021, phase 1)

**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

---

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

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

et  
**REGROUPEMENT NATIONAL DES  
CONSEILS RÉGIONAUX DE  
L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC**

et  
**REGROUPEMENT DES ORGANISMES  
ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE**

*Demandeurs*

et

**HYDRO-QUÉBEC**

et

**ÉNERGIR S.E.C.**

*Mises en causes*

et

**OPTION CONSOMMATEURS**

*Intervenante*

---

**PLAN D'ARGUMENTATION D'OPTION CONSOMMATEURS**

---

## **I. INTRODUCTION**

1. Option consommateurs (OC) est la seule intervenante ayant représenté les intérêts des clients résidentiels d'Énergir et d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution (HQD) (ci-après les « Distributeurs ») dans le dossier R-4169-2021, phase 1. En conséquence, OC représente les intérêts de tous les clients résidentiels affectés par l'offre biénergie.
2. OC a comparu dans les trois dossiers en révision visant la décision D-2022-061 le 4 juillet 2022 (C-OC-0002).

## **II. LES MOTIFS DE RÉVISION ET RÉVOCATION**

3. OC est d'avis que la décision D-2022-061 est sujette à révision et à révocation en vertu de l'article 37 (3) de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (« LRÉ ») en ce qu'elle souffre de vices de fond qui sont de nature à invalider la décision.
4. Tel que mentionné dans sa lettre du 12 octobre dernier (C-OC-0003), OC appuie de façon globale les arguments mis de l'avant par les trois demandeurs en révision.
5. OC est d'avis que la Régie doit réviser et révoquer la décision D-2022-061 pour les motifs énoncés par les trois demandeurs en révision dans leurs argumentations (AQCIE-CIFQ, B-0005 de R-4195-2022, RNCREQ, B-0015 de R-4196-2022 et ROEÉ, B-0009 de R-4197-2022) qu'OC fait siens afin d'éviter une répétition et des frais inutiles.
6. Plus particulièrement, OC fait siens les motifs énoncés :
  - par l'AQCIE-CIFQ aux paragraphes 10, 30, 34, 48 à 50, 57 et 129 à 131 de leur argumentation (B-0005 de R-4195-2022);
  - par le RNCREQ aux paragraphes 19 à 21, 22, 26, 59, 98, 99 et 100 de leur argumentation (B-0015 de R-4196-2022) et
  - par le ROEÉ aux paragraphes 5, 42, 43, 52, 82, 83, 85 et 135 de leur argumentation (B-0009 de R-4197-2022).

7. OC soumet que la décision D-2022-061, telle que prononcée par la majorité, doit être révoquée et révisée.

### **III. L'OPINION DISSIDENTE**

8. OC est d'avis que l'opinion dissidente du régisseur François Émond devrait être retenue par la présente formation en révision.
9. Plus particulièrement, OC est d'avis que la présente formation devrait être guidée par les paragraphes suivants de l'opinion dissidente :

*[590] Toutefois, je ne partage pas l'avis de mes collègues à l'égard de la qualification de la Contribution GES et des coûts qui y sont associés. Mon opinion dissidente vise donc particulièrement le contenu de la section 7.4, et plus précisément, la conclusion qui est exprimée au paragraphe 411 ainsi qu'à la deuxième conclusion du dispositif de la présente décision.*

*[591] J'arrive plutôt à la conclusion que la Contribution GES ne peut être considérée, au sens de la Loi, comme une activité réglementée relative à la distribution d'électricité et, en conséquence, que la Régie ne détient pas le pouvoir discrétionnaire requis, en vertu de la section IV de la Loi, pour intégrer de tels coûts aux revenus requis d'HQD pour la fixation de ses tarifs.*

(notre soulignement)

(...)

*[619] Ainsi, ce pouvoir d'énoncer des principes doit être exercé à la lumière et conformément à l'ensemble des dispositions de la Loi, dont, notamment, les articles 49, 52.1, 52.2 et 52.3 de la Loi.*

(...)

*[624] Ainsi, je juge que la discrétion exercée par la Régie en vertu de l'article 32 de la Loi ne lui permet pas d'étendre ou de modifier ses pouvoirs tarifaires, en contravention avec la Loi, en ajoutant de nouveaux éléments ou des*

*intrants à être considérés aux fins de l'établissement du revenu requis du Distributeur, tel que la Régie l'énonçait dans sa décision D-2019-052 .*

(...)

*[650] Dans l'expression de sa discrétion décisionnelle, la Régie doit être satisfaite de la démonstration à l'effet que la Contribution GES rencontre les trois critères suivants:*

- qu'elle constitue une « dépense »;*
- que cette dépense est « nécessaire ou requise »;*
- à la prestation de service visée, c'est-à-dire à « l'exploitation du réseau de distribution ».*

*[651] Devant une réponse négative à l'un de ces critères, la conclusion qui en découle est qu'il est contraire à la Loi d'intégrer les coûts de la Contribution GES aux revenus requis.*

(...)

*[653] Pour les motifs qui sont les leurs, mes collègues semblent avoir fait un lien entre les éléments de preuve au soutien du caractère nécessaire ou justifié de la mise en œuvre de l'Offre biénergie et la qualification requise des coûts liés à la Contribution GES à titre de « dépenses nécessaires » à l'exploitation du réseau de distribution pour permettre leur intégration au revenu requis d'HQD. (notre soulignement)*

*[654] Pour ma part, je juge qu'HQD n'a pas démontré que ces coûts lui permettent d'assumer la prestation de son service de distribution d'électricité, ni de quelle façon la Régie peut considérer que ces coûts sont nécessaires pour maintenir la stabilité du Distributeur et le développement normal de son réseau de distribution. (notre soulignement)*

*[655] En somme, le caractère nécessaire d'une dépense d'exploitation a nécessairement un lien étroit avec la qualification de l'activité à laquelle elle se rapporte. Pour que la Contribution GES puisse être considérée comme une dépense en vertu du deuxième paragraphe de l'article 49 de la Loi, elle doit constituer une dépense qui est nécessaire pour assumer le coût de la prestation du service, au sens où cette dépense est requise pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité. (notre soulignement)*

(...)

*[703] Une autre option qui s'offrait à HQD aurait été de faire des représentations auprès du Gouvernement pour l'inciter à déposer un changement législatif comme ce fût le cas pour l'électrification des services de transport collectif et pour l'exploitation du service public de recharge rapide pour véhicules électriques. En effet, ces projets ont donné lieu à des modifications à l'article 52.1 et à l'ajout de l'article 52.1.2 de la Loi ainsi qu'à des modifications à d'autres lois connexes. Comme je le mentionne précédemment, en attendant ce changement, rien n'aurait empêcher les deux Distributeurs de mettre en œuvre l'Entente de collaboration, selon leur cadre réglementaire respectif.*

#### **IV. LA POSITION D'OPTION CONSOMMATEURS**

10. OC réitère les arguments qu'elle a invoqués en première instance (R-4169-2021), tant dans son argumentation écrite (C-OC-0029) que dans son argumentation orale (A-0057, p. 5 à 40).
11. Plus particulièrement, OC réitère qu'il y avait des lacunes importantes dans les données fournies par les Distributeurs concernant :
  - les coûts manquants et les inconnus quant aux subventions;
  - les inconnus quant à l'impact sur les tarifs et
  - l'absence de tests économiques.

12. En première instance, OC avait aussi relevé plusieurs accrocs aux principes réglementaires dont :
- la causalité des coûts;
  - la neutralité tarifaire et
  - la transparence.
13. Mais le cœur de l'argumentation d'OC portait sur les nombreux problèmes d'ordre juridique.

**A. Le non-respect du cadre réglementaire établi dans la LRÉ**

14. OC est d'avis qu'inclure la contribution GES dans la base tarifaire n'est pas conforme à l'article 52.1 de la LRÉ applicable à HQD, car ce n'est pas un coût de transport, ni un coût de fourniture, ni un coût pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité. Une telle inclusion ne serait pas plus conforme à l'article 49 LRÉ en ce qui concerne Énergir.
15. OC soumet que le transfert de fonds d'un distributeur d'énergie à un autre, comme prévu à l'entente entre les Distributeurs, est sans précédent et qu'il aurait fallu que le gouvernement le prévoie dans un règlement comme il l'a fait pour l'inclusion des coûts du SPEDE dans les tarifs d'Énergir (*Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*, chapitre Q-2, r. 46.1) et comme il l'a fait relativement aux transferts à TÉQ (*Règlement sur la quote-part annuelle payable au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles en vertu de l'article 17.1.11 de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, chapitre R-6.01, r. 5.1).
16. Alternativement, tel que le note le régisseur Émond au paragraphe 703 de la décision D-2022-061, le gouvernement aurait pu ajouter une disposition dans la LRÉ comme il l'a fait pour l'aide financière accordée par HQD pour l'électrification des services de transport collectif (art. 52.1 LRÉ et art. 39.0.1 LHQ) et l'exploitation du service public de recharge rapide pour véhicules électriques (article 52.1.2 LRÉ et art. 22.0.2 LHQ). Dans ces deux cas, le législateur indique à la Régie qu'elle doit

tenir compte de ces coûts qui ne sont pas requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution proprement dit, ce que le législateur n'a pas fait concernant la Contribution GES.

17. En outre, OC est d'avis que l'article 5 LRÉ n'est d'aucun secours puisqu'un tel article d'interprétation générale ne peut primer sur les dispositions spécifiques de la LRÉ tels les articles 49 et 52.<sup>1</sup>
18. En définitive, il n'y a pas d'assise juridique qui permettrait l'inclusion de la Contribution GES dans la base de tarification.

## **B. Le poids du Décret**

19. Dans la cause R-4169-2021, phase 1, les Distributeurs ont à maintes reprises invoqué le Décret No. 874-2021 (le « Décret ») pour justifier le fait que leur demande n'était pas soumise à l'analyse réglementaire usuelle puisqu'il s'agit de la volonté du gouvernement, volonté qui lierait le Régie. OC soumet que cet argument est sans fondement.
20. D'abord, OC souligne que la demande des Distributeurs ne tombait pas dans un des cas prévus par la LRÉ où la Régie devait tenir compte des préoccupations que peut lui indiquer le gouvernement.
21. Parmi les articles de la LRÉ invoqués par les Distributeurs dans leur demande amendée (B-0024 de R-4169-2021), le seul qui mentionnait la prise en considération d'un décret était l'article 49 (10). Or, dans le dossier R-4169-2021, la Régie n'était manifestement pas saisie d'une demande pour fixer ou modifier un tarif. D'ailleurs, les Distributeurs ont constamment invoqué les futurs dossiers tarifaires comme étant le moment où plusieurs des éléments manquants dans les données seraient fournis. De surcroît, il ne peut clairement pas être question d'une demande tarifaire pour HQD telle qu'expliquée ci-dessous (section D).

---

<sup>1</sup> Voir à cet effet la décision D-2021-158, para. 112 qui cite la décision D-2015-169, para. 55 à 58.

22. De toute façon, même si la Régie était d'avis que l'article 49(10) LRÉ s'appliquait, ce sous paragraphe ne fait que demander à la Régie de «tenir compte» de ces préoccupations. La Régie n'est aucunement liée par de tels décrets et elle n'a pas hésité de les mettre de côté dans de nombreux dossiers, dont notamment lors de la demande tarifaire 2013-2014 (R-3814-2021) où la Régie s'est prononcé comme suit au paragraphe 38 de sa décision D-2013-037 :

*[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.*

23. La Régie a encore réitéré son indépendance et les limites de sa compétence dans la cause concernant la cryptomonnaie (R-4045-2018) où elle s'est prononcée comme suit au paragraphe 277 de la décision D-2019-052 :

*[277] La Régie partage l'avis de plusieurs intervenants selon lequel elle doit interpréter le Décret de manière à ce qu'il soit conforme à sa Loi. Ainsi, en ce qui a trait à la préoccupation du gouvernement relative à la maximisation des revenus d'Hydro-Québec, la Régie est d'avis qu'il y a lieu d'interpréter cette préoccupation de manière à ce qu'elle soit conforme à la Loi. Cette dernière accorde à la Régie la compétence exclusive de fixer les tarifs de distribution d'électricité et l'oblige à s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et que les tarifs soient justes et raisonnables.*

24. En définitive, si la Régie évalue que le Décret lui demande de faire quelque chose qui n'est pas permis par la loi, elle a l'obligation de l'écarter. En effet, les lois, qui sont adoptées par l'Assemblée nationale, ont préséance sur les décrets, ces derniers étant adoptés par le gouvernement. Les décrets ont donc une moindre



valeur juridique et ils ne peuvent entrer en contradiction avec des dispositions législatives.

25. Finalement, même si la Régie évalue qu'elle doit prendre en considération le Décret, force est de constater que celui-ci ne se prononce pas sur le mécanisme de partage des coûts ni sur l'inclusion de ces coûts dans la base de tarification.
26. De surcroît, le Décret mentionne en préambule que le gouvernement a demandé aux Distributeurs de proposer « les meilleurs moyens de réduire la part du carbone dans la chauffe des bâtiments au meilleur coût ». OC soumet que cette démonstration n'a pas été faite en première instance et qu'au contraire une preuve sérieuse a été administrée par plusieurs intervenants démontrant que l'offre biénergie n'est pas le meilleur moyen au meilleur coût.
27. OC soumet que la proposition des Distributeurs se fondait sur une interprétation du Décret qui ne respectait pas le cadre réglementaire établi par la LRÉ, et à ce titre elle devait être rejetée. En effet, les Distributeurs se devaient de présenter à la Régie une proposition qui soit conforme à la législation applicable ce qu'ils n'ont pas fait.

### **C. L'absence de principe général**

28. L'article 32 (3) de la LRÉ prévoit ce qui 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;*

*(...).*

29. Au paragraphe 15 de la demande des demanderesses (B-0024 de R-4169-2021) (reproduit ci-dessous), les Distributeurs considéraient que la clause contractuelle de l'entente entre Énergir et HQD était un principe :

*OBJETS DE LA DEMANDE SPÉCIFIQUES À HYDRO-QUÉBEC*

*14. L'article 32 (3°) de la Loi prévoit entre autres que la Régie peut, à la demande d'une personne intéressée, énoncer les principes généraux pour la détermination de l'application des tarifs qu'elle fixe, comme demandé en l'espèce.*

*15. Hydro-Québec demande à la Régie de reconnaître en vertu des articles 31 (5°) et 32 (3°) de la Loi, un principe général selon lequel la contribution pour la réduction des GES, ainsi que de sa méthode d'établissement, tels que détaillés à l'Entente et dans la preuve, doivent être considérés aux fins de l'établissement de son revenu requis pour la fixation de ses tarifs (notre souligné).*

30. OC est d'avis que ce que les Distributeurs considéraient comme un principe général était plutôt la mise en application d'une clause contractuelle spécifique contenue dans une entente conclue entre Énergir et HQD. Il serait en effet difficile d'utiliser ce «principe» à d'autres fins que celle liée à l'entente conclue entre Énergir et HQD.
31. OC soumet que la demande des Distributeurs ne contenait pas l'énoncé d'un principe pour la détermination et l'application des tarifs fixés par la Régie. En effet un principe général doit éclairer l'assujetti et la Régie sur l'application des règles déjà contenues à la LRÉ; l'article 32 (3) ne permet certainement pas à la Régie d'incorporer de nouvelles règles relatives à la tarification qui seraient en contradiction avec les règles existantes ni d'ajouter des intrants ou coûts qui, en vertu de la législation présentement en vigueur, ne peuvent être inclus aux revenus requis pour fins de détermination des tarifs.
32. En outre, OC est d'avis que l'acceptation de ce «principe» lierait les mains de la formation qui entendra la demande tarifaire d'HQD pour les tarifs applicables le 1er avril 2025.

#### **D. Non-respect du cadre réglementaire imposé par le projet de loi 34**

33. La logique derrière le projet de loi 34 (maintenant le chapitre 27 des lois de 2019) était de soutirer HQD à l'exercice annuel d'analyse de ses revenus requis. HQD serait dorénavant soumis à un exercice quinquennal. Pendant cette période de 5 ans, les tarifs sont indexés à l'inflation et HQD peut seulement demander de modifier ou de fixer un tarif en utilisant les mécanismes prévus aux articles 48.3 et 48.4 LRÉ, ce qui n'a pas été fait dans le présent dossier.
34. La contrepartie de cette formule de réglementation allégée est que HQD doit maintenant assumer le risque que la Régie décide que des actifs acquis ou des dépenses encourues pendant l'année 2025, résultant d'initiative d'HQD ayant eu lieu pendant cette période de 5 ans, ne puissent entrer dans la base de tarification en 2025.
35. Cependant, au paragraphe 15 de son argumentation (B-0095 de R-4169-2021), HQD indique qu'il souhaitait plutôt avoir de «la prévisibilité et la sécurité requises» avant le lancement de l'offre biénergie. En somme, HQD demandait à la Régie de tenir une «pré-tarifaire» alors que cela n'est pas conforme à l'intention derrière le projet de loi 34.
36. Qui plus est, HQD demandait à la Régie d'entendre une demande de nature tarifaire sans lui fournir toutes les analyses (impacts sur les tarifs, fonctionnalisation des coûts, allocation entre les catégories de clients, tests économiques) requises.
37. Au paragraphe 13 de son argumentation, HQD indiquait que :

*Hydro-Québec aurait donc pu décider de prendre un risque et d'attendre au prochain dossier tarifaire pour demander à la formation saisie de ce dossier de vérifier l'ensemble de l'Offre biénergie, de l'Entente de collaboration et de l'établissement de la Contribution GES, en plus de devoir alors se prononcer, le cas échéant, sur son intégration dans les revenus requis subséquents.*
38. OC soumet que c'est ce qu'elle aurait dû faire dans la mesure où elle ne voulait pas fournir une analyse complète des coûts à la Régie.

**V. CONCLUSION**

39. Pour ces motifs OC demande à la Régie de:

**ACCUEILLIR** les trois demandes en révision ;

**RÉVISER** et **RÉVOQUER** la décision D-2022-061 pour y renverser la deuxième conclusion et ainsi rejeter la demande de reconnaissance du principe général demandée par HQD ;

**RÉVISER** et **RÉVOQUER** la décision D-2022-061 pour y renverser la troisième conclusion et ainsi rejeter la demande de reconnaissance du principe général demandée par Énergir ;

**ORDONNER** aux Distributeurs de rembourser les frais des demandeurs et des intervenants dans les trois instances.

**LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.**

Montréal, le 8 novembre 2022

(s) Sarrazin Plourde

---

**SARRAZIN PLOURDE, S.A.**

Procureurs d'Option consommateurs