

# D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

D-2002-254

R-3499-2002

20 novembre 2002

---

## PRÉSENTS :

M. Jean-Noël Vallière, B. Sc. (Écon.)

M. Michel Hardy, B. Sc. A., M.B.A

M<sup>e</sup> Benoît Pepin, LL. M.

Régisseurs

---

**Liste des intéressés dont les noms apparaissent à la page suivante**

Intéressés

---

**Décision sur les demandes d'intervention, les thèmes à débattre et le déroulement de l'audience**

*Audience sur les coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel*

**Liste des intéressés :**

- Association des services de l'automobile Inc. (A.S.A.);
- Association québécoise des indépendants du pétrole (AQUIP);
- CAA-Québec et Option consommateurs (CAA/OC);
- Compagnie Pétrolière Impériale (Pétrolière Impériale);
- Costco Wholesale Canada Ltd (Costco);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);
- Institut canadien des produits pétroliers (ICPP);
- Les Pétroles Irving Inc. (Irving);
- Petro-Canada;
- Produits Shell Canada (Shell);
- Union des consommateurs (UC);
- Ultramar Ltée (Ultramar).

## **INTRODUCTION**

Le 24 octobre 2002, la Régie de l'énergie (la Régie) amorce un processus d'audience publique visant à déterminer un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel. Dans sa décision D-2002-225, la Régie fixe au 5 novembre 2002 la date limite pour déposer les demandes d'intervention et convoque les intéressés à une rencontre préparatoire le 11 novembre 2002.

La présente décision a pour objet de statuer sur les demandes d'intervention, d'encadrer le déroulement du dossier et de se prononcer sur le droit aux frais de certains intervenants.

### **1. DEMANDES D'INTERVENTION**

La Régie a reçu douze demandes d'intervention, dont trois sont soumises par des associations représentant des intérêts pétroliers : l'Association des services de l'automobile Inc. (A.S.A.), l'Association québécoise des indépendants du pétrole (AQUIP) et l'Institut canadien des produits pétroliers (ICPP). Quatre demandes proviennent de distributeurs pétroliers membres de l'ICCP, soit Produits Shell Canada (Shell), Petro-Canada, Compagnie Pétrolière Impériale Ltée (Pétrolière Impériale) et Ultramar Ltée (Ultramar). Une autre demande d'intervention est présentée par Costco Wholesale Canada Ltd. (Costco) qui exploite des magasins-entrepôts et vend de l'essence à ses membres à son magasin de Saint-Jérôme. Finalement, quatre autres intéressés présentent des demandes d'intervention : CAA-Québec (CAA) et Option consommateurs (OC) présentent une demande conjointe, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), l'Union des consommateurs (UC) ainsi que Les Pétroles Irving Inc. (Irving).

#### **1.1 OPINION DE LA RÉGIE**

La Régie reconnaît comme intervenants tous les demandeurs d'un tel statut, soit les douze demandes énoncées plus haut, conformément à l'article 7 de son *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*<sup>1</sup> (le Règlement).

---

<sup>1</sup> (1998) 130 G.O II, 1245.

## **2. RENCONTRE PRÉPARATOIRE**

Le 11 novembre 2002, la Régie tient une rencontre préparatoire à ses bureaux de Montréal. Aux fins de cette rencontre, la Régie fait parvenir aux intéressés un document de réflexion faisant état des principaux éléments traités lors de dossiers antérieurs en matière de produits pétroliers afin de leur permettre de mieux cibler leurs interventions.

Lors de cette rencontre, la Régie demande aux participants leurs commentaires sur les sujets suivants :

- 1) Identification des questions à débattre;
- 2) Moyens préliminaires;
- 3) Identification de la preuve anticipée;
- 4) Estimation préliminaire de la durée de l'audience au mérite et calendrier proposé.

Des intéressés ayant fait parvenir une demande d'intervention, seule Shell n'assiste pas à la rencontre préparatoire, préférant informer la Régie, dans une lettre transmise le 9 novembre 2002, qu'elle n'entend pas présenter de preuve dans le présent dossier.

### **2.1 COMMENTAIRES DES INTÉRESSÉS**

#### **2.1.1 THÈME 1 : IDENTIFICATION DES QUESTIONS À DÉBATTRE**

##### **Reconduction du montant au titre des coûts d'exploitation**

L'ICPP, Petro-Canada, Pétrolière Impériale et Ultramar demandent la reconduction de la décision D-99-133 établissant à trois cents le litre le montant fixé au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant d'essence ou de carburant diesel, au motif que les conditions de marché n'ont pas changé de façon significative depuis l'audience de 1998.

Les pétrolières majeures sont d'avis que ce coût d'exploitation n'est susceptible de varier que de quelques dixièmes de cents, ce qui n'aura aucun impact significatif sur le coût d'exploitation que la Régie doit fixer.

L'AQUIP appuie la reconduction du montant de trois cents le litre puisqu'elle croit que son réexamen ne permettra pas de changer ce montant de façon significative. À l'instar des pétrolières majeures, l'AQUIP considère que le processus réglementaire est onéreux et

entrevoit peu de possibilités de voir le modèle retenu par la Régie dans sa décision D-99-133 modifié de façon marquée.

L’A.S.A. se rallie à la reconduction du montant de trois cents le litre.

Costco ne partage pas le consensus exprimé par les pétrolières majeures et les indépendants concernant la reconduction du montant fixé au titre des coûts d’exploitation. Selon elle, l’arrivée d’essenceries jumelées à des magasins à grande surface représente un changement important dans le marché.

L’UC s’interroge sur les effets de l’harmonie qui émerge entre les pétrolières majeures et les indépendants sur l’intérêt des consommateurs. L’intervenante dit ne pouvoir accepter une décision sur les coûts d’exploitation sans qu’une preuve sur les coûts ne soit présentée à la Régie. Cette opinion est partagée par CAA/OC.

## **Inclusion**

L’ICPP et ses membres présents mentionnent que l’inclusion n’est pas un sujet à débattre dans le cadre du présent dossier et que les principes d’inclusion de la décision D-99-133 ne doivent pas être remis en question.

De son côté, dans un contexte où il y a reconduction du montant fixé au titre des coûts d’exploitation, l’AQUIP se dit d’accord avec la position de l’ICPP.

Aucun intervenant n’a manifesté l’intention de discuter de la possibilité d’inclusion dans le cadre du présent dossier.

### **2.1.2 THÈME 2 : MOYENS PRÉLIMINAIRES**

Aucun moyen préliminaire n’a été soulevé à l’issue de la rencontre préparatoire<sup>2</sup>.

### **2.1.3 THÈME 3 : PREUVE ANTICIPÉE**

Les tenants de la reconduction du montant de trois cents le litre prétendent que le fardeau de la preuve repose sur les intervenants demandant de modifier ce montant. De fait, ils proposent que les opposants à la reconduction déposent, dans un premier temps, leur preuve afin que les tenants de la reconduction puissent, dans un second temps, répliquer à cette preuve. Les tenants de la reconduction n’entendent pas produire de preuve en chef.

---

<sup>2</sup> Voir la lettre de Petro-Canada à la Régie en date du 15 novembre 2002 et produite au dossier.

CAA/OC entend présenter une preuve sur les volumes d'essence vendus au Québec. La preuve de CAA/OC sera présentée par un témoin ordinaire.

Pour sa part, l'UC est d'avis que les données de 1999 doivent être actualisées, mais n'envisage pas produire de preuve.

Costco appuie la position de l'UC selon laquelle une preuve portant sur les coûts d'exploitation est nécessaire, mais estime que Costco ne doit pas avoir le fardeau de cette preuve. L'intervenante entend déposer une preuve d'expert sur le modèle d'affaire « grande surface ».

#### **2.1.4 THÈME 4 : DURÉE DE L'AUDIENCE ET CALENDRIER PROPOSÉ**

Les indications données à la Régie à ce sujet sont minimales. Les tenants de la reconduction n'ont annoncé aucune preuve en chef et Costco a estimé de façon préliminaire qu'elle aura besoin de quatre heures afin de présenter sa preuve d'expert de même que son argumentation. La Régie croit, de l'expérience vécue, que cet estimé est très conservateur. L'intervenante mentionne aussi que le calendrier proposé, demandant le dépôt de la preuve avant la période des fêtes, ne lui laisse pas assez de temps et demande que cette date soit fixée au milieu du mois de janvier 2003.

## **2.2 OPINION DE LA RÉGIE**

### **Thèmes d'audience**

Aux termes de l'article 59(1) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>3</sup> (la Loi), la Régie doit fixer pour une période de trois ans un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant d'essence et de carburant diesel. Elle peut aussi, sans que l'article 25 de la Loi ne lui en impose le devoir dans le cadre de la présente audience publique, déterminer si les montants peuvent être différents selon les régions et apprécier l'opportunité de retirer ou d'inclure ce montant dans les coûts que doit supporter un détaillant, pour une période ou une zone déterminée.

La Régie doit, par ailleurs, dans l'exercice de ses pouvoirs, assurer la protection des intérêts des consommateurs.

---

<sup>3</sup> L.R.Q., c. R-6.01.

Pour la fixation d'un montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation, la Régie caractérise ce qu'elle entend par « faire le commerce au détail d'essence ou de carburant diesel de façon efficace ». Elle détermine quels sont les coûts nécessaires et raisonnables pour l'exploitation de ce commerce de référence. Finalement, ces coûts sont quantifiés et divisés par le volume de vente afin d'obtenir, par litre, le coût d'exploitation.

L'A.S.A. demande à la Régie d'étendre son étude au secteur en amont du marché de la distribution des produits pétroliers. Comme la Régie en a fait part à cette intervenante à de nombreuses reprises, elle juge qu'il n'est pas pertinent à la fixation du montant au titre des coûts d'exploitation d'un détaillant de traiter de la marge de raffinage<sup>4</sup>.

Concernant l'inclusion, la Régie constate qu'aucun intervenant n'a demandé, lors de la rencontre préparatoire, de traiter de l'inclusion. Au contraire, tous les intervenants ayant fait des représentations à ce sujet lors de la rencontre préparatoire considèrent que cette question ne doit pas faire partie des thèmes d'audience.

La Régie indique que la présente audience ne portera pas sur la détermination des zones ou sur l'opportunité de l'inclusion. L'audience portera sur le montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation nécessaires et raisonnables que doit supporter un détaillant efficace en essence ou en carburant diesel, tel qu'il en est question à l'article 59(1) de la Loi.

### **Preuve nécessaire à l'exercice de la juridiction de la Régie**

La Régie constate l'existence d'un consensus entre les pétrolières majeures et les indépendants afin de reconduire le montant fixé à trois cents le litre au titre des coûts d'exploitation. Selon eux, ce consensus est justifié par le peu de changements survenus dans le marché et que toute modification du montant au titre des coûts d'exploitation ne pourrait être que minime.

En relation avec la preuve envisagée par les parties à ce consensus, la Régie doit souligner la distinction fondamentale qui existe, d'une part, entre leur perception quant aux changements du marché et son impact sur leur preuve et, d'autre part, le besoin de la Régie de s'assurer de l'existence de certains faits pour l'exercice de sa juridiction. Bien que les intervenants ne perçoivent pas de changements, la Régie doit, en application du devoir explicite de protection des consommateurs qui lui est confié par la Loi, s'assurer de cet état de faits autrement que par la simple affirmation d'un consensus.

---

<sup>4</sup> Voir les décisions antérieures à ce sujet, notamment les décisions D-98-61, dossier R-3399-98, 29 juillet 1998, D-99-54, dossier R-3399-98, 9 avril 1999 et D-2001-166, dossier R-3457-2000, 27 juin 2001.

La Régie doit fixer un montant au titre des coûts d'exploitation. En ce sens, que ce soit pour fixer ce montant à trois cents le litre ou à toute autre valeur, la Régie a besoin de preuve à cet égard. Ainsi, la Régie requiert que la preuve des intervenants soit faite sous forme d'affidavits énumérant les faits pertinents aux conclusions recherchées.

Dans la mesure du possible, la Régie souhaite que la preuve des intervenants comprenne une réconciliation des faits et des positions avec les conclusions de sa décision D-99-133 sur la fixation du montant au titre des coûts d'exploitation. Ce souhait vise autant les tenants de la reconduction que les autres intervenants. La Régie invite aussi les intervenants à expliquer en quoi les constats présentés dans la décision D-99-133 ont ou n'ont pas changé depuis, et à préciser, le cas échéant, l'impact possible sur le montant des coûts d'exploitation.

La Régie rappelle aux intervenants que le montant qu'elle fixera au titre des coûts d'exploitation sera en vigueur au cours des trois prochaines années. La Régie invite donc les intervenants à faire preuve de prospection dans le temps quant à l'évolution du marché de la vente au détail d'essence et de carburant diesel.

### **Preuve des dossiers antérieurs**

La Régie n'est pas opposée au dépôt dans le présent dossier de la preuve colligée au cours d'autres dossiers mais à certaines conditions. Elle est toutefois opposée au dépôt en vrac ainsi qu'au dépôt par voie de référence à cette preuve.

Les objectifs poursuivis par la Régie sont multiples. La Régie a le souci de constituer un dossier de preuve clair pour elle. Le même souci permettra également aux intervenants de contrôler la légalité et la pertinence de la preuve ou de la réfuter, le cas échéant.

Les intervenants désirant se prévaloir de la possibilité de tirer des éléments de preuve des dossiers antérieurs ne devront produire que les éléments qui en sont pertinents. Les intervenants seront alors requis de préciser, avec le dépôt de ces éléments de preuve, les conclusions de faits qu'ils demandent à la Régie d'en tirer.

### **Ordre de présentation et fardeau de preuve**

Contrairement aux prétentions de certaines parties, la Régie ne considère pas qu'un intervenant qui désire voir modifier le montant de trois cents le litre au titre des coûts d'exploitation doit supporter seul le fardeau de la preuve. En fait, il revient à toutes les parties de prouver leurs prétentions.



Chacune des parties doit prendre les mesures nécessaires lors de la présentation de sa preuve pour convaincre la Régie du bien-fondé de sa position.

### Déroulement du dossier

Afin de permettre à chaque intervenant d'éclairer la Régie et de lui permettre de tester mutuellement les positions mises de l'avant, la Régie requiert le dépôt de la preuve en chef des intervenants d'ici la mi-janvier 2003. Les intervenants pourront ensuite adresser des questions écrites aux autres intervenants sur leur preuve, tel qu'il est d'usage devant la Régie. Étant donné cette première occasion de contre-interrogatoire, la Régie entend en gérer la poursuite en audience de façon serrée.

Les intervenants pourront aussi produire une contre-preuve limitée à la réplique à une preuve nouvelle. Il ne s'agit pas ici d'une nouvelle occasion de produire une preuve qui aurait dû être produite en chef.

Sur la base des commentaires précédents, la Régie fixe le calendrier suivant :

Dépôt de la preuve de tous les intervenants	16 janvier 2003, à 12 h
Demandes de renseignements à tous les intervenants	30 janvier 2003, à 12 h
Réponses des intervenants aux demandes de renseignements	13 février 2003, à 12 h
Contre-preuve des intervenants, si nécessaire	27 février 2003, à 12 h
Audience : (nombre de jours à déterminer)	1 <sup>er</sup> avril au 18 avril 2003

### 3. DROIT AUX FRAIS DE CERTAINS INTERVENANTS

Dans sa demande d'intervention, l'UC demande à la Régie :

*« DE DÉCLARER que [...] l'Union des consommateurs représente des groupes de personnes réunis au sens de la Loi sur la Régie de l'énergie;*

*DE RÉSERVER les droits de l'Union des consommateurs à des frais préalables; »*

De même, la FCEI, sans en faire formellement la demande à la Régie à ce stade, déclare ce qui suit dans sa demande d'intervention amendée :

*« 9. Conformément à l'article 36 de la Loi sur la Régie de l'énergie, la FCEI entend demander à la Régie de l'énergie que lui soit remboursés les frais qu'elle devra encourir pour sa participation à titre d'intervenante dans le présent dossier. »*

### **3.1 OPINION DE LA RÉGIE**

Bien que ce ne soit ni son rôle, ni son habitude de répondre à des demandes d'opinion juridique, la Régie, par souci d'équité, croit nécessaire de formuler les commentaires qui suivent à l'égard de ces demandes.

Les demandes de l'UC et de la FCEI reposent sur l'article 36 de la Loi qui confère à la Régie le pouvoir d'octroyer des frais à certains intervenants pour la participation à ses audiences publiques.

Selon l'article 36 de la Loi :

*« La Régie peut ordonner au transporteur d'électricité ou à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de payer tout ou partie des dépenses relatives aux questions qui relèvent de sa compétence et à l'exécution de ses décisions ou ordonnances.*

*Elle peut ordonner au transporteur d'électricité ou à tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel de verser, tout ou partie des frais, y compris des frais d'experts, aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.*

*Lorsque l'intérêt public le justifie, la Régie peut payer de tels frais à des groupes de personnes réunis pour participer aux audiences publiques. »*

Dans le cadre de la présente audience, qui concerne les produits pétroliers, les demandes de l'UC et de la FCEI reposent sur le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 36 de la Loi. Cet alinéa, contrairement aux précédents qui visent des entités réglementées, soit le transporteur d'électricité et les distributeurs d'électricité et de gaz naturel, limite l'attribution de frais à des « groupes de personnes réunis ». La distinction quant à l'attribution de frais de participation entre ces secteurs réglementés et celui des produits pétroliers résulte notamment des amendements apportés à la Loi en 2001<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie, L. Q. 2001, c. 16.

L'application de la norme édictée par le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 36, tel que modifié, aux demandes de l'UC et de la FCEI mène au résultat qui suit.

L'UC est une personne morale constituée en vertu de la *Loi sur les compagnies du Québec*. Elle est la nouvelle dénomination sociale de la corporation antérieurement connue comme Action Réseau Consommateur et, encore antérieurement, comme la Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec Inc. Elle n'est pas une simple raison sociale non personnifiée, tel que son intervention peut le laisser croire.

L'UC a choisi, dans le cadre de ses activités, de bénéficier de la forme corporative et donc des attributs de la personnalité juridique. Ce choix entraîne maintenant qu'elle forme une personne unique et non un des « groupes de personnes réunis » au sens de l'article 36 de la Loi. Elle ne peut donc être admise à recevoir des frais de participation à la présente audience.

La FCEI est une personne morale constituée en vertu de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Pour ce motif, elle aussi est une personne juridique unique et distincte de ses membres et non un des « groupes de personnes réunis » au sens de l'article 36 de la Loi. Elle ne peut donc être admise à recevoir des frais de participation à la présente audience.

Le résultat auquel en arrive la Régie est le pendant du raisonnement qu'elle a déjà exprimé à l'égard d'une demande d'octroi de frais par l'A.S.A. dans le dossier R-3469-2001<sup>6</sup>.

### 3.2 BUDGET PRÉVISIONNEL

La Régie requiert des intervenants admissibles désirant présenter une demande de remboursement de frais à l'issue de la présente audience de lui présenter leur budget prévisionnel au plus tard le 4 décembre 2002. Toute demande de frais préalables doit aussi être formulée à l'intérieur du même délai.

Sur la base d'une audience d'une durée anticipée de cinq (5) jours, la Régie établit les bornes maximales suivantes qui sont sujettes à l'évaluation finale tant de l'admissibilité au paiement de frais que du *quantum* que fera la Régie à l'issue de l'audience :

- pour les services d'expert reconnus à ce titre par la Régie et d'analystes, un nombre maximal de quinze (15) jours-personne pour la préparation et la présence à l'audience;

---

<sup>6</sup> Voir la décision D-2002-80, dossier R-3469-2001, 12 avril 2002, page 29.

- pour les services d'avocat, un nombre maximal de dix (10) jours-personne pour la préparation et la présence à l'audience;
- le cas échéant, le nombre d'heures prévues pour les services d'un coordonnateur pour les groupes de personnes réunis;
- un budget maximal pour les autres dépenses équivalant à 6 % de l'enveloppe d'honoraires soumise par les groupes de personnes réunis;
- les taxes applicables selon le statut fiscal de l'intervenant.

Si l'audience devait durer plus de cinq (5) jours, les bornes maximales de remboursement des frais admissibles seraient majorées pour tenir compte du temps supplémentaire de présence à l'audience seulement, sans affecter les bornes relatives à la préparation de l'audience.

Au terme de l'audience, la Régie sera à même d'apprécier l'utilité de la participation de chacun des intervenants et le *quantum* des frais sera accordé en conséquence de cette évaluation. Le paiement des frais sera effectué selon les barèmes de sa décision D-99-124.

VU ce qui précède;

**CONSIDÉRANT** la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>7</sup>, notamment les articles 25, 36 et 59 ainsi que le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*<sup>8</sup>;

### La Régie de l'énergie :

**ACCORDE** le statut d'intervenant à A.S.A., AQUIP, CAA/OC, Pétrolière Impériale, Costco, FCEI, ICPP, Irving, Petro-Canada, Shell, UC et Ultramar;

**DÉTERMINE**, comme thème à débattre, que la présente audience portera sur le montant, par litre, au titre des coûts d'exploitation nécessaires et raisonnables que doit supporter un détaillant efficace en essence ou en carburant diesel, tel qu'il en est question à l'article 59(1) de la Loi;

---

<sup>7</sup> L.R.Q., c. R-6.01.

<sup>8</sup> (1998) 130 G.O. II, 1245.

**FIXE** l'échéancier suivant :

Dépôt des budgets prévisionnels	4 décembre 2002, à 12 h
Dépôt de la preuve de tous les intervenants	16 janvier 2003, à 12 h
Demandes de renseignements à tous les intervenants	30 janvier 2003, à 12 h
Réponses des intervenants aux demandes de renseignements	13 février 2003, à 12 h
Compléments de preuve des intervenants, si nécessaire	27 février 2003, à 12 h
Audience : (nombre de jours à déterminer)	1 <sup>er</sup> avril au 18 avril 2003

**DÉCLARE** que l'UC et la FCEI ne sont pas admissibles au remboursement de leurs frais de participation à la présente audience publique.

Jean-Noël Vallière  
Régisseur

Michel Hardy  
Régisseur

Benoît Pepin  
Régisseur

**Liste des représentants :**

- Association des services de l'automobile Inc. (A.S.A.) représentée par M<sup>e</sup> Ivanhoé Chalifoux);
- Association québécoise des indépendants du pétrole (AQUIP) représentée par M<sup>e</sup> Éric Bédard;
- CAA-Québec et Option consommateurs (CAA/OC) représenté par M<sup>e</sup> Pierre Tourigny;
- Compagnie Pétrolière Impériale (Pétrolière Impériale) représentée par M<sup>e</sup> Paule Hamelin;
- Costco Wholesale Canada Ltd (Costco) représentée par M<sup>es</sup> Christopher L. Richter et Christian Immer;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M<sup>me</sup> Lucie Gervais;
- Institut canadien des produits pétroliers (ICPP) représenté par M<sup>e</sup> Éric Dunberry;
- Les Pétroles Irving Inc. (Irving) représentée par M. Serge Parent;
- Petro-Canada représentée par M<sup>es</sup> Sophie Perreault et Sophie Melchers;
- Produits Shell Canada (Shell) représentée par M<sup>e</sup> Madeleine Renaud;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M<sup>e</sup> Claude Tardif;
- Ultramar Ltée (Ultramar) représentée par M<sup>e</sup> Louis P. Bélanger ;
- M<sup>e</sup> Pierre Rondeau pour la Régie de l'énergie.