

Régie de l'énergie

PRINCIPES ÉLÉMENTAIRES DE FONCTIONNEMENT

AVRIL 2002

AVERTISSEMENT : LE PRÉSENT TEXTE EXPLIQUE DE FAÇON SYNTHÉTIQUE LA JURIDICTION DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE, SON MODE DE FONCTIONNEMENT ET LA PROCÉDURE QU'ELLE SUIV DANS LE CADRE DES DOSSIERS QU'ELLE ÉTUDIE. IL NE CONSTITUE PAS UNE INTERPRÉTATION PAR LA RÉGIE DES POUVOIRS QUI LUI SONT DÉVOLUS ET NE REMPLACE PAS LES TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES APPLICABLES

QU'EST-CE QUE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE?

La Régie de l'énergie est un **tribunal** spécialisé en matière de régulation économique, exerçant des fonctions administratives et quasi-judiciaires, dont les membres, appelés **régisseurs**, rendent des **décisions** sur les matières relevant de la **compétence que le législateur a attribuée à la Régie**.

Son rôle consiste à réglementer les activités monopolistiques liées au transport et à la distribution de l'électricité ainsi qu'à la distribution du gaz naturel. Son rôle à l'égard des marchés énergétiques où il n'y a pas de monopole de transport ou de distribution, plus particulièrement le marché des produits pétroliers, consiste à surveiller le prix des produits pétroliers dans les diverses régions du Québec, afin de s'assurer du libre jeu des forces du marché et de protéger les intérêts des consommateurs.

La mission de la Régie consiste à assurer 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 une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

En pratique, la Régie fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté, livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné. Les tarifs sont fixés ou modifiés en favorisant des mesures ou des mécanismes incitatifs afin d'améliorer la performance du transporteur d'électricité ou des distributeurs d'électricité ou de gaz naturel et la satisfaction des besoins des consommateurs. Elle surveille aussi les opérations des distributeurs d'électricité et de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif. Elle approuve les plans d'approvisionnement et les programmes commerciaux des distributeurs d'électricité et de gaz naturel ainsi que leurs projets d'investissement, de construction d'immeubles ou d'actifs destinés au transport d'électricité ou à la distribution d'électricité ou de gaz naturel. Bref, la Régie réglemente les tarifs et les conditions de service de même que les activités ayant des incidences sur ces tarifs.

La Régie examine, par ailleurs, les plaintes des consommateurs qui sont en désaccord avec les décisions rendues par le transporteur d'électricité et par les distributeurs d'électricité ou de gaz naturel concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de service.

La Régie exerce également un pouvoir de surveillance sur les prix des produits pétroliers et de la vapeur. À cette fin, elle peut exercer des pouvoirs d'inspection et d'enquête concernant la vente ou la distribution de la vapeur ou des produits pétroliers, les prix, les taxes et les droits qui ont été exigés et payés. Elle renseigne les consommateurs sur ces prix, notamment par le biais de son bulletin hebdomadaire d'information sur les produits pétroliers au Québec. Elle a, par ailleurs, le pouvoir de fixer, tous les trois ans, le montant des coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant et de décider de l'opportunité d'inclure ou non ce montant dans le calcul du prix minimum de référence. La Régie peut également donner des avis au gouvernement ou au ministre concernant les prix des produits pétroliers.

Organisme péripublic autonome, la Régie de l'énergie est financée par les redevances des distributeurs réglementés selon le principe de l'utilisateur payeur, en fonction du travail qu'elle effectue en matière d'électricité, de gaz naturel ou de produits pétroliers.

PAR QUELS MOYENS LA RÉGIE EXERCE-T-ELLE SES COMPÉTENCES?

La Régie est un organisme de régulation économique qui exerce sa compétence dans le domaine de l'énergie.

Pour ce faire, elle rend des **décisions** ayant une influence directe sur la rentabilité des entreprises de transport d'électricité et de distribution d'électricité et de gaz naturel de même que sur la facture payée par le consommateur, qu'il soit industriel, commercial ou résidentiel. Les décisions de la Régie ont également une influence sur le fonctionnement du marché de l'énergie au sein duquel oeuvrent les entités réglementées. Elle émet aussi des **avis au gouvernement** sur les matières relevant de sa compétence, lesquels peuvent influencer sur les stratégies et décisions gouvernementales en matière énergétique. Elle a également le pouvoir de procéder à des **enquêtes** sur ces mêmes matières. Les décisions sont, en règle générale, rendues par trois (3) régisseurs à la majorité et par un (1) régisseur dans certains cas prévus par la Loi.

Pour ce faire, la Régie compte sur une équipe de sept (7) régisseurs, auxquels peuvent s'ajouter des régisseurs en surnombre, nommés par le gouvernement en fonction de leur expertise, que ce soit en matière économique, énergétique, environnementale ou juridique. Ce sont les régisseurs qui rendent les décisions de la Régie et qui, pour ce faire, sont assistés d'une équipe de gestionnaires, professionnels et membres de personnel de soutien qui participent à l'étude des dossiers et fournissent des analyses, conseils et opinions juridiques. Le processus décisionnel de la Régie s'appuie sur différents mécanismes de consultation qui permettent de prendre en compte l'intérêt des personnes concernées.

Le président de la Régie, qui agit également à titre de régisseur, coordonne et répartit le travail des régisseurs, lesquels, une fois désignés pour entendre un dossier, sont seuls à pouvoir en décider. Le président est, par ailleurs, responsable de l'administration de la Régie et en dirige le personnel.

La Régie ne s'exprime que par le biais des décisions et avis qu'elle rend, lesquels sont basés sur la preuve qui lui est fournie par les parties et non sur les opinions personnelles des régisseurs. La Régie, non plus que ses régisseurs ou les membres de son personnel, ne commente ses décisions ou avis.

QU'IMPLIQUE LA QUALITÉ DE TRIBUNAL?

De par sa qualité de tribunal ayant des fonctions administratives et quasi-judiciaires, la Régie se doit de respecter certaines règles dans l'exercice de ses compétences.

1. Respect des règles d'équité procédurale ou de justice naturelle

La Régie doit respecter, dans le cadre des dossiers qu'elle est chargée de décider, le droit de chaque partie intéressée :

- **d'être entendue** : ce droit comporte principalement le droit pour une partie de présenter une preuve ou de faire des représentations de même que le droit de recevoir communication de toute la preuve sur laquelle la Régie fondera sa décision;
- **d'être traitée équitablement** : il s'agit du droit des parties à un minimum de garanties procédurales exemptes d'arbitraire ou d'abus de pouvoir et qui inclut le droit à la motivation des décisions rendues par la Régie;
- **d'obtenir une décision impartiale** : la justice naturelle exige qu'un organisme tel que la Régie agisse avec impartialité et indépendance et cela, non seulement en réalité, mais également en apparence.

2. Respect de sa compétence

La Régie a une compétence précise qui lui est dévolue par la *Loi sur la Régie de l'énergie* et ne peut, à l'occasion de l'exercice de cette compétence, outrepasser les limites ainsi prescrites par le législateur.

3. L'exercice de sa discrétion

La Régie utilise ses pouvoirs pour des motifs ou des fins raisonnables conformément au but visé par sa loi habilitante. Ainsi, elle ne doit pas user de sa discrétion de façon déraisonnable, arbitraire ou injuste et abuserait de ses pouvoirs si elle agissait :

- pour des fins autres que celles prévues par la Loi;
- selon des principes erronés ou en tenant compte de considérations étrangères à la Loi et non pertinentes;
- de façon déraisonnable, discriminatoire, arbitraire ou capricieuse;
- malicieusement ou de mauvaise foi.

Par ailleurs, la Régie exerce sa compétence dans le souci de l'efficacité de la réglementation, tant au niveau des délais que des coûts inhérents à ses activités.

LES OBLIGATIONS DES RÉGISSEURS

La Régie s'exprime par les décisions que rendent les régisseurs. Ceux-ci sont désignés par le président de la Régie pour décider des dossiers et doivent voir, dans le cadre du traitement des dossiers qui leur sont assignés, au respect des règles énoncées précédemment. Aussi, les régisseurs sont assujettis à certains devoirs et obligations inhérents à leur charge. De surcroît, la Régie a adopté un code d'éthique le 3 mars 1998, lequel est disponible sur le site Internet de la Régie.

1. Le devoir de réserve

Les régisseurs doivent s'abstenir de toute déclaration ou activité incompatible avec leurs fonctions.

2. Le devoir d'agir en toute impartialité

Les régisseurs doivent agir et paraître agir de façon objective et non préjugée et s'abstenir d'exprimer en public toute opinion pouvant faire naître des doutes sur leur objectivité ou leur impartialité ou sur celle de la Régie.

3. Le devoir d'indépendance

Les régisseurs doivent exercer leur fonction à l'abri de toute ingérence extérieure et éviter de se placer dans des situations de vulnérabilité.

4. Le devoir de neutralité politique

Les régisseurs doivent faire abstraction de leurs opinions politiques personnelles afin d'exercer leurs tâches avec toute l'objectivité nécessaire; ils doivent, de plus, faire preuve de réserve dans la manifestation publique de leurs opinions politiques et ne peuvent être membre d'aucun groupe de pression appelé à prendre position en matière énergétique.

5. L'absence de conflit d'intérêt

Les régisseurs doivent organiser leurs affaires personnelles de telle sorte qu'elles ne nuisent pas à l'exercice de leurs fonctions et ne peuvent se servir des attributions de leur charge pour obtenir ou accorder un bénéfice ou une faveur.

6. Le respect de la confidentialité

Les régisseurs n'expriment leur point de vue que par les décisions que rend la Régie. Ils ne peuvent utiliser les documents ou renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice de leur charge à des fins personnelles.

7. Le devoir d'agir équitablement

Lors de l'audience, les régisseurs veillent à ce que toutes les personnes concernées aient la possibilité de faire leurs observations, déposer des preuves écrites ou d'être entendues en séance orale afin de faire valoir leurs prétentions, en autant qu'elles soient admissibles et pertinentes.

Par ailleurs, les décisions de la Régie sont rendues par la formation des régisseurs désignée à ces fins, de façon autonome. Par exception, soit lorsque la Régie établit, par une décision, des principes applicables à l'ensemble des dossiers qu'elle traite, ceux-ci peuvent faire l'objet de discussions entre tous les régisseurs.

En pratique

De manière générale, la Régie exerce la compétence qui lui est attribuée par le biais d'audiences, par séances orales ou observation écrites ou selon d'autres mécanismes de consultation et c'est dans ce cadre précis qu'elle doit respecter toutes les règles mentionnées précédemment. Ceci se traduit notamment par la mise en place d'une procédure pour consulter les parties intéressées, lesquelles lui fournissent les éléments dont elle a besoin aux fins de rendre ses décisions. Cette procédure peut varier d'un dossier à l'autre mais vise, dans tous les cas, à respecter le droit des intéressés à faire valoir leur point de vue et à éclairer utilement la Régie.

LA PROCÉDURE À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

La Régie de l'énergie exerce, tel que mentionné précédemment, différents pouvoirs. Ainsi, elle réglemente les activités monopolistiques liées au transport et à la distribution de l'électricité ainsi qu'à la distribution du gaz naturel. Par réglementation, on entend notamment la fixation des tarifs et conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par un distributeur d'électricité, ainsi que les conditions et tarifs auxquels le gaz naturel est fourni, transporté, livré par le distributeur ou emmagasiné. Elle a également le pouvoir de décider des plaintes logées par les consommateurs d'électricité et de gaz naturel à l'encontre de leur distributeur. La procédure sera différente, selon qu'il s'agit d'un dossier réglementaire ou d'un dossier de plainte.

La procédure en matière réglementaire

Les travaux de la Régie en matière réglementaire, régis par la Loi et le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*, peuvent prendre diverses formes. Ainsi, bien qu'elle ait traditionnellement tenu des audiences publiques sur les dossiers qui ont pu lui être soumis pour décision, elle a mis en place au cours des deux (2) dernières années, d'autres processus de consultation, plus légers et moins coûteux, dans une volonté d'accroître l'efficacité des processus de consultation, sans compromettre la participation des intéressés qui l'aideront, par le biais de leur participation, à décider du dossier dans le respect d'un cadre procédural minimum.

1. L'avis public

Généralement, lorsque la Régie reçoit une demande, celle-ci fait l'objet d'un avis public publié dans différents journaux. Ceci permet à tous les intéressés de connaître sommairement la nature du dossier et de déterminer leur intérêt à participer à l'étude de celui-ci.

2. Les intervenants

Les parties intéressées sont invitées, par le biais de l'avis public, à transmettre leur demande visant à obtenir le statut d'intervenant.

Ce statut d'intervenant permet à une partie de participer pleinement aux travaux de la Régie, notamment en lui permettant d'obtenir copie de tous les documents déposés dans le dossier et de faire connaître sa position par le biais de preuves écrites ou testimoniales ainsi que par le biais d'argumentations. Ce statut permet également à l'intervenant dont la participation aura été jugée utile par la Régie, de réclamer les frais relatifs à sa participation à l'étude d'un dossier, dans le cadre des balises fixées par la Régie.

Après avoir pris connaissance de la position du demandeur, la Régie rendra une décision reconnaissant ou non à la partie ayant formulé une telle demande le statut d'intervenant. Cette décision est fonction de la nature de l'intérêt exprimé et des motifs au soutien de l'intervention.

Une personne intéressée peut également n'être qu'observateur au dossier. Ce statut accorde la possibilité de faire valoir certains éléments relativement à une question débattue devant la Régie par le biais du dépôt d'observations écrites mais

ne donne pas le droit de participer pleinement à l'audience, notamment par le biais du dépôt de preuves et des interrogations.

3. L'étude de la demande

L'étude du dossier à proprement parler débute lorsque les intervenants sont reconnus par une décision procédurale de la Régie. La Régie établit alors, par le biais d'une décision, le processus de consultation le mieux adapté à la demande soumise pour étude. Elle dispose d'un choix de plusieurs processus qui, seuls ou conjugués, lui permettent de s'acquitter le plus efficacement possible, et selon la nature du dossier, de ses devoirs vis-à-vis des parties et de rendre ultimement la meilleure décision à l'intérieur de délais raisonnables.

- **Les rencontres préparatoires** : elles sont convoquées par la Régie et tenues par la formation de régisseurs chargée de décider du dossier. Elles visent notamment à définir et à clarifier, avec les parties impliquées, les questions à débattre lors de l'audience et à planifier le déroulement du dossier.
- **Les séances d'information** : elles sont convoquées par la Régie et réunissent les représentants des parties généralement reconnues par la Régie de même que le personnel de la Régie. Le demandeur est généralement appelé à y présenter, de façon informelle certains aspects de son dossier, le tout en vue de faciliter la transmission de l'information aux parties et de clarifier certains points.
- **Les réunions techniques** : elles sont de deux types, à savoir les rencontres de représentants des parties et les rencontres des procureurs des parties, tenues en présence du personnel de la Régie et avec leur participation. Ces réunions permettent aux parties ou à leurs procureurs d'échanger librement, hors la présence des régisseurs, sur diverses questions techniques, juridiques ou d'ordre procédural, le tout afin de clarifier et de faciliter la poursuite du dossier.
- **Le processus d'ententes négociées** : ce processus, encadré par la Régie, met en place un groupe de travail, composé de représentants des parties reconnues par la Régie et a pour but de favoriser la conclusion d'ententes négociées sur certains sujets, lesquelles sont, en fin de parcours, soumises à la Régie qui pourra les entériner dans la mesure où elles s'avèrent conformes à la Loi, aux décisions antérieures applicables et dans l'intérêt public.
- **Les groupes de travail** : ces groupes réunissent toutes les parties reconnues par la Régie. La participation du personnel de la Régie est fonction de la nature des travaux et des objectifs visés. Sur demande des parties, le personnel de la Régie peut participer aux travaux aux fins de présenter les informations nécessaires au bon déroulement des travaux du groupe. Ces groupes visent à favoriser la discussion entre les parties sur certains sujets sans qu'il s'agisse nécessairement de convenir d'une entente négociée sur ces sujets.
- **L'audience** : le processus d'audience, qui vise à consulter les participants et à obtenir de leur part des observations écrites, des preuves dûment attestées et, en séance orale, des témoignages, soit la preuve sur laquelle la

Régie basera sa décision, se déroule en plusieurs étapes et à l'intérieur d'un calendrier défini par la Régie :

- a) les demandes écrites de renseignements au demandeur : la Régie et les intervenants peuvent adresser des demandes de renseignements au demandeur afin d'obtenir des clarifications sur la preuve déposée; le demandeur est tenu de répondre à ces demandes, sous réserve de la pertinence de la ou des questions posées; le refus de répondre à une demande de renseignements peut être contesté par la partie intéressée;
- b) le dépôt de la preuve des intervenants : les intervenants ont le loisir de déposer une preuve écrite, par le biais d'experts ou autrement, exposant leur position;
- c) les demandes de renseignements aux intervenants : la Régie, le demandeur et les intervenants peuvent adresser des demandes afin d'obtenir des clarifications sur la preuve déposée par un intervenant; l'intervenant est tenu de répondre à ces demandes, sous réserve de la pertinence de la ou des questions posées; le refus de répondre à une demande de renseignements peut être contesté par la partie intéressée;
- d) l'audience : elle peut être conduite sur dossier ou par l'audition des parties. L'étude sur dossier implique que la Régie rendra sa décision sur la base des documents et expertises produits au dossier par les parties. L'audition pour sa part implique le témoignage des témoins, experts ou non, des parties et leur contre-interrogatoire par les autres parties et par la Régie;
- e) les argumentations : elles peuvent être faites par écrit ou verbalement, à la fin de l'audition. Elles permettent aux parties de résumer et de faire valoir leur appréciation des points importants de la preuve présentée à la Régie et de faire état des positions qu'elles défendent et des conclusions qu'elles recherchent.

4. La décision

À l'issue du processus de consultation choisi, lorsque le dossier est complété, la Régie prend le dossier en délibéré et procède à rendre sa décision. Cette décision, que seuls les régisseurs désignés par le président lors de la réception du dossier sont habilités à rendre, doit être basée sur la preuve et l'argumentation présentée par les parties, et non sur les opinions personnelles des régisseurs, et être motivée.

Les décisions rendues par la Régie sont finales et sans appel. Elles sont toutefois susceptibles de révision pour cause par les mêmes régisseurs lorsqu'il s'agit de prendre en considération une nouvelle preuve ou lorsqu'une partie n'a pu être entendue ou par d'autres régisseurs dans l'hypothèse où elles seraient entachées d'un vice de fond ou de procédure de nature à les invalider. Elles peuvent être homologuées par la Cour supérieure et sont assujetties au pouvoir de contrôle et de surveillance de ce tribunal.

5. Les frais des intervenants

Lorsqu'elle rend sa décision finale sur le dossier, la Régie se prononce sur l'utilité générale des interventions et invite les intervenants dont la participation a été jugée utile et qui sont admissibles au remboursement de leurs frais à lui présenter leur demande de remboursement des frais engagés dans le cadre de l'étude du dossier.

Sur présentation d'une demande de remboursement de frais, la Régie s'assure que cette demande respecte les balises qu'elle a approuvées dans le Guide de paiement des frais des intervenants et celles qu'elle a pu fixer pour le dossier précis sous étude. Elle évalue la pertinence et l'utilité de l'apport de l'intervenant, de même que la raisonnabilité de sa demande de frais. Elle rend alors une décision et ordonne, le cas échéant, au demandeur de payer aux intervenants les montants qu'elle a jugés raisonnables.

La procédure en matière de plaintes de consommateurs

La Régie est seule compétente pour examiner les plaintes des consommateurs qui sont en désaccord avec les décisions rendues par le transporteur d'électricité et par les distributeurs d'électricité ou de gaz naturel concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de service.

Puisqu'un tel dossier ne met généralement en cause que deux parties en général, soit le consommateur et le transporteur d'électricité ou les distributeurs d'électricité ou de gaz naturel, la procédure applicable est en tous points simplifiée. Toutefois, puisque la Régie exerce également un rôle décisionnel en cette matière, elle doit permettre aux parties de faire valoir leurs arguments et rendre sa décision à la lumière des éléments ainsi soumis et ce, par le biais d'un processus d'audience qui peut se dérouler en plusieurs étapes. Ainsi, sur réception d'une plainte d'un consommateur, la Régie en transmet copie à l'entreprise concernée et demande à cette dernière de lui fournir, dans les quinze (15) jours, le dossier d'examen interne qu'elle possède au sujet de cette plainte. La Régie peut adresser des demandes de renseignements au plaignant et au distributeur demandeur afin d'obtenir des clarifications sur la preuve déposée et les parties sont tenues de répondre à ces demandes.

Sur réception de ce dossier d'examen interne, la Régie détermine si elle procédera par étude sur dossier ou encore par l'audition des parties. Cette détermination se fait selon les demandes que peuvent lui formuler les parties en ce sens et en fonction de la nature du dossier :

- pour les études sur dossier, la Régie demande aux parties de lui soumettre, généralement dans les 21 jours suivants, tout complément de preuve ou d'argumentation qu'elles estiment nécessaires pour permettre à la Régie de rendre sa décision;
- Pour l'audition, elle convoque les parties à une audience, tenue à Montréal, à Québec ou même dans la région où réside le consommateur. Cette audience implique le témoignage des témoins, experts ou non, des parties, leur contre-interrogatoire par l'autre partie et, le cas échéant, par la Régie. Les parties peuvent également présenter une argumentation orale.

Lorsque le dossier est complété, la Régie prend le dossier en délibéré et procède à rendre sa décision. Cette décision doit être basée sur la preuve et l'argumentation présentée par les deux (2) parties, et non sur les opinions personnelles des régisseurs, et être motivée. Les décisions rendues par la Régie en matière de plaintes de consommateurs, tout comme celles rendues en matière réglementaire, sont finales et sans appel, mais sujettes à révision. Elles peuvent être homologuées par la Cour supérieure et sont assujetties au pouvoir de contrôle et de surveillance de ce tribunal.