

HISTORIQUE DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Avril 2022

Origine de la réglementation économique de l'énergie au Québec

*5 novembre 1934 : Ouverture des audiences de la Commission d'enquête sur les « trusts » au Québec*¹

Le secteur privé, auquel les gouvernements canadien et québécois ont laissé le soin de développer les ressources hydrauliques du Québec entre la fin du 19^e siècle et les premières décennies du 20^e siècle, a entraîné la mise en place de ce que l'on appellera le « trust de l'électricité ».

Au Québec, comme à plusieurs endroits en Amérique, les citoyens manifestent fréquemment leur mécontentement contre les tarifs des compagnies de gaz et d'électricité. Les fusions de compagnies qui surviennent au cours des années 20 contribuent à alimenter ces critiques. La première cible de ces attaques est la *Montreal Light, Heat and Power* qui, malgré ses profits élevés, n'abaisse que parcimonieusement ses tarifs.

La crise de 1929 sera un des moments forts pour dénoncer les tarifs d'électricité trop élevés de ces compagnies privées. Un mouvement d'opposition se forme avec à sa tête des notables de la province, prônant ouvertement la municipalisation de la distribution de l'électricité. L'affaire prend une nouvelle tournure en 1929 lorsqu'un dentiste, Philippe Hamel, décide d'approfondir la question pour démontrer que « les grandes compagnies d'électricité s'épaulent mutuellement et que les mêmes intérêts dominent une large part du domaine de l'électricité. » Hamel démontre que les tarifs sont trop élevés et conclut que la population est exploitée. Sous sa direction, le mouvement d'opposition livre une véritable croisade contre les compagnies d'électricité. Multipliant les conférences, il est bientôt suivi par Ernest Robitaille, comptable de Montréal, qui écrit une série d'articles dans le journal *Le Devoir* dénonçant les abus de *Montreal Light, Heat and Power* et en arrive aux mêmes conclusions à l'aide des rapports annuels des compagnies. Des personnalités emboîtent le pas, notamment J. E. Grégoire, qui deviendra maire de Québec, et T. D. Bouchard, politicien connu de la région de St-Hyacinthe qui, depuis 1927, publie des études contre le « trust de l'électricité ». La campagne antitrust prend une telle ampleur que les compagnies commencent à diffuser de l'information pour dénoncer une possible nationalisation de l'électricité. Des journaux comme le « *Montreal Herald* » vont même à leur rescousse en publiant une série d'articles sur le sujet.

Appuyée par de nombreuses associations, cette campagne oblige le gouvernement Taschereau à instaurer une commission d'enquête. L'objectif de la commission est d'étudier les cinq points suivants : « (1) Étatisation. (2) Municipalisation. (3) Effets de la municipalisation des grands centres sur les régions rurales de la province. (4) Examen des taux actuels de l'électricité en vue de la possibilité de les réduire. (5) Diffusion de l'électrification dans les municipalités rurales. »

¹ Tiré de <http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/518.html>. En référence : *Le Devoir*, 5 novembre 1934, p. 1 et 3. En complément : Hughes Clarence, André Bolduc et Daniel Larouche, *Québec, un siècle d'électricité*, Montréal, Libre Expression, 1979, p. 107-127. Robert Rumilly, *Histoire de la province de Québec*, tome 34, Montréal, Fides, 1940, p. 105-119.

La Commission sur l'électricité, également connue sous le nom de « Commission Lapointe », (la Commission Lapointe), est mise en place pour un mandat de six mois. Cette Commission est composée de l'Honorable Ernest Lapointe, député à la Chambre des communes, d'Augustin Frigon, ingénieur-conseil et directeur de l'École polytechnique, de George C. McDonald, comptable agréé et G. Édouard Rinfret, nommé secrétaire de la Commission. Elle a comme mandat principal d'enquêter sur les conditions de production et de vente de l'électricité au Québec.

Cette commission doit remettre un rapport dans les six mois suivants et aborder des sujets comme la nationalisation possible des compagnies et la municipalisation des réseaux urbains d'électricité. Le 21 janvier 1935, les commissaires de la Commission Lapointe déposent auprès du gouvernement leur rapport final. Dans son rapport, la commission conclura que la monopolisation de la distribution de l'électricité dans une région est une nécessité économique et qu'il y a eu dans ce domaine des cas de surcapitalisation et de subdivision du capital/action qui se sont fait sur le dos des consommateurs. La principale recommandation est la création d'une commission permanente de l'électricité. Cette mesure a pour but de contrôler de manière efficace la production, le transport, la distribution et la vente de l'électricité soit par l'entreprise privée, soit par les municipalités.

Le gouvernement donnera suite au rapport en créant la Commission de l'électricité.

24 janvier 1935 : Présentation par Honoré Mercier de la loi créant la Commission d'électricité de la province de Québec²

Cette loi applique les recommandations de la Commission Lapointe. L'organisme qu'elle crée a tous les pouvoirs sauf « le droit de veto quant à l'émission de débentures et d'actions de la part de la compagnie. »

Honoré Mercier, le fils de l'ex-premier ministre du Québec du même nom, est à ce moment ministre des Terres et Forêts. C'est Augustin Frigon qui sera le président de la nouvelle commission qui, dès sa première année, intervient à différents niveaux (autorisation pour émettre des actions, baisse de tarifs, etc.) auprès des entreprises qui produisent et distribuent l'électricité.³

1937 : Création de la Régie provinciale de l'électricité⁴

En 1937, la Commission de l'électricité de la province de Québec sera remplacée par la Régie provinciale de l'électricité dont les enquêtes et constatations conduiront finalement à l'expropriation de la compagnie *Montreal Light, Heat and Power* par le gouvernement du Québec et à la création de la Commission hydroélectrique du Québec.

Elle s'attardera particulièrement à déterminer les tarifs et à réglementer la production et la vente d'électricité au Québec. La Régie provinciale de l'électricité jouera un rôle important pendant la période qui précédera la nationalisation de l'électricité, en 1944.

² Loi créant *la Commission d'électricité de Québec*, chapitre 24 (25-26 George V) 1935, sanctionnée le 18 mai 1935, monsieur Augustin Frigon, président.

³ Tiré de <http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/22044.html>. En référence : Le Devoir, 24 janvier 1935, p. 1. En complément : Clarence Hogue, André Bolduc et Daniel Larouche, *Québec : un siècle d'électricité*, Montréal, Libre Expression, 1979, p. 106-127.

⁴ Loi instituant la Régie provinciale de l'électricité, chapitre 25 (1 George VI) 1937, sanctionnée le 20 mai 1937.

La Commission Lapointe avait suggéré la création d'un organisme étatique de contrôle sur le comportement des compagnies productrices d'électricité et sur la gestion des ressources. C'est Joseph Gingras qui occupera la présidence de la Régie provinciale qui s'active à mettre en oeuvre les ordonnances de la Commission Lapointe : « En janvier 1938, le gouvernement adopte un arrêté demandant à la Régie d'enquêter sur les tarifs de l'électricité en vue de les abaisser. Dès février, la Régie ordonne aux compagnies d'établir et de mettre à jour des registres de leurs titres d'aménagements, etc. » Après l'analyse de ces rapports, la Régie confirmera, par le rapport Ellis (du nom d'un comptable agréé Cecil A. Ellis), les activités douteuses de la *Montreal Light, Heat and Power*. Les actions entreprises par la Commission de l'électricité, puis continuées par la Régie de l'électricité, atteindront leur summum avec la publication du rapport Ellis.

En août 1940, la Régie provinciale de l'électricité devient la Régie des services publics. En plus de la juridiction sur l'électricité, elle est maintenant dotée d'une juridiction similaire sur le gaz⁵.

Au mois d'août 1945, la Régie des services publics reprend le nom de Régie provinciale de l'électricité⁶. Le législateur québécois confie à la Régie provinciale de l'électricité la compétence sur l'électricité et celle sur le gaz à la Régie provinciale des transports et communications.

En 1947, le pouvoir de la Régie provinciale des transports et communications sur le gaz est transféré à la Régie des services publics.

La Régie de l'électricité et du gaz

En 1959, le nom de Régie provinciale de l'électricité est changé pour Régie de l'électricité et du gaz et le gouvernement lui confie aussi l'autorité en matière de gaz naturel⁷. La Régie de l'électricité et du gaz assume la fonction de régulation dans le domaine de l'énergie au Québec. Cependant, comme le pouvoir de réglementation de la Régie de l'électricité et du gaz ne porte que sur le secteur privé, la Commission hydroélectrique de Québec, devenue plus tard Hydro-Québec, et les corporations municipales qui exploitent des entreprises de distribution d'électricité, ne seront pas soumises à cette juridiction.

En 1973, la création du Tribunal de l'expropriation a pour effet d'enlever à la Régie toute compétence en matière de fixation d'indemnité dans les cas d'expropriation par les distributeurs d'électricité et de gaz.

En 1975, le législateur confie à la Régie une compétence additionnelle relative à la vapeur, la chaleur, la lumière et aux forces motrices produites autrement que par l'électricité.

⁵ Loi sur la Régie des Services Publics, chapitre 11 (4 George VI) 1940, sanctionnée le 1^{er} août 1940, Hon. Lucien Dugas, président.

⁶ Loi sur la Régie provinciale de l'électricité, chapitre 16 A (9 George VI) 1945, sanctionnée le 1^{er} septembre 1945, monsieur le Juge Ariste Brosard, président.

⁷ Loi sur la Régie de l'électricité et du gaz, chapitre 11 (7-8 Elizabeth II) 1958, monsieur le Juge Jacques Vadeboncoeur, président.

De plus, mais sous réserve du transfert administratif des responsabilités de la Régie au ministre du Travail en matière de sécurité publique, la Régie assume la responsabilité légale de l'application de la Loi sur la distribution du gaz.

Ainsi, la loi autorise la Régie à adopter des règlements relatifs à la sécurité publique et à la prévention des accidents pouvant résulter du transport, de la possession, de la distribution et de l'usage du gaz au Québec. La loi autorise également la Régie à adopter des règlements imposant les codes ou les standards techniques relatifs aux appareils à gaz et aux systèmes de transport ou réseaux de distribution.

La Régie du gaz naturel

Le 17 juin 1988, la Régie du gaz naturel succède à la Régie de l'électricité et du gaz⁸.

La Régie du gaz naturel est un organisme de régulation économique et de surveillance en matière de fourniture, de transport, de livraison et d'emmagasinement de gaz naturel destiné à être livré par canalisation à un consommateur.

Les distributeurs d'électricité ainsi que les entreprises de vapeur, chaleur, lumière ou force motrice produites autrement que par l'électricité ne sont plus sous le contrôle réglementaire de la Régie.

La nouvelle Loi prévoit l'encadrement juridique du pouvoir de surveillance par la Régie des opérations des distributeurs de gaz naturel dans le nouveau contexte de la déréglementation de l'achat et de la vente du gaz. La Régie a le pouvoir de fixer ou modifier les tarifs, de surveiller les opérations d'un distributeur et de décider de tout litige entre un consommateur et un distributeur sur une matière prévue par la loi. Il est important de souligner le rôle de surveillance et de suivi, conformément à la Loi, des activités et opérations des distributeurs : la Régie n'est pas là pour réglementer le marché.

Elle doit, néanmoins, exercer son rôle de façon à permettre aux forces du marché d'agir normalement afin que les approvisionnements soient suffisants et que le coût du gaz naturel au Québec soit, pour chaque catégorie de consommateurs, compétitif, juste et raisonnable, tout en préservant l'intégrité financière des distributeurs.

Les pouvoirs de surveillance de la Régie du gaz naturel sont dorénavant limités au domaine du gaz naturel : la nouvelle loi exclut de la compétence de la Régie le commerce de la vapeur et de l'électricité. Également, le pouvoir de réglementation des codes et standards techniques relatifs aux appareils à gaz et aux systèmes de transport ou réseaux de distribution sera transféré quelques années plus tard à un autre organisme administratif.

La Régie conserve toutefois quelques responsabilités à l'égard des producteurs privés d'électricité, notamment en matière de réglementation et d'arbitrage.

Quant à la sécurité publique, la Régie du gaz naturel se charge des responsabilités assumées jusque-là par la Régie de l'électricité et du gaz, toujours sous réserve du transfert administratif des responsabilités effectué en faveur du ministre du Travail.

⁸ Loi sur la Régie du gaz naturel - Projet de loi 12 (1988, chapitre 23), sanctionnée le 17 juin 1988.

La Régie de l'énergie

Le 2 juin 1997, la Régie de l'énergie⁹ entreprend ses opérations. Sa création a pour effet de remplacer deux organismes : la Régie du gaz naturel et le bureau du Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité. De plus, des responsabilités auparavant assumées par le secteur énergie du ministère des Ressources naturelles, notamment la surveillance des prix des produits pétroliers, lui sont transférées.

La Régie de l'énergie a poursuivi les mandats auparavant dévolus à la Régie du gaz naturel, en matière de réglementation des activités des distributeurs de gaz naturel. De plus, la Régie a assumé ses nouvelles responsabilités conformément à la mise en vigueur progressive de la loi, en ce qui a trait aux domaines de l'électricité, des produits pétroliers, de la vapeur et du traitement des plaintes des consommateurs.

La Régie de l'énergie est un tribunal de régulation économique qui a juridiction sur les secteurs de l'électricité, du gaz naturel, des produits pétroliers et de la vapeur. Elle exerce des fonctions administratives et quasi judiciaires.

Électricité

À la suite des modifications apportées en juin 2000 à la loi¹⁰, Hydro-Québec est séparée en quatre divisions fonctionnelles : production, transport, distribution et équipements. La Régie a compétence pour fixer, à la suite d'audiences publiques, les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité.

Elle a également pour fonction de surveiller les opérations des distributeurs d'électricité afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et de surveiller les opérations du transporteur et du distributeur d'électricité afin de s'assurer que les consommateurs paient selon le juste tarif. Elle approuve les plans d'approvisionnement du distributeur d'électricité et les projets d'acquisition, de construction ou la disposition des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution d'électricité.

La *Loi sur la Régie de l'énergie* confère à Hydro-Québec un droit exclusif de distribution de l'électricité sur l'ensemble du territoire du Québec, à l'exclusion de territoires desservis par un distributeur exploitant un système municipal ou privé d'électricité.

Il existe neuf distributeurs municipaux et une coopérative régionale d'électricité qui ont un droit exclusif de distribution d'électricité sur le territoire qu'ils desservent.

La Régie est seule compétente pour examiner les plaintes des consommateurs insatisfaits des décisions rendues par le transporteur d'électricité et par les distributeurs d'électricité à l'égard d'un tarif ou d'une condition de service. Ces derniers doivent appliquer une procédure interne d'examen de plaintes des consommateurs, approuvée par la Régie.

⁹ Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., chapitre R-6.01), sanctionnée en 2 juin 1997 - modification 1^{er} juillet 2001.

¹⁰ Projet de loi 116 (2000, chapitre 22) : Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives, sanctionnée le 16 juin 2000.

Gaz naturel

La Régie a compétence pour fixer, à la suite d'audiences publiques, les tarifs et les conditions auxquels le gaz naturel est fourni, transporté, livré ou emmagasiné par un distributeur.

Elle a également pour fonction de surveiller les opérations des distributeurs de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif. Elle approuve leurs plans d'approvisionnement et leurs projets d'investissement de construction des immeubles ou des actifs destinés à la distribution du gaz naturel.

La Régie est seule compétente pour examiner les plaintes des consommateurs insatisfaits des décisions rendues par les distributeurs de gaz naturel à l'égard d'un tarif ou d'une condition de service. Ces derniers doivent appliquer une procédure interne d'examen de plaintes des consommateurs, approuvée par la Régie.

Produits pétroliers

La Régie est chargée de surveiller les prix des produits pétroliers de sorte qu'elle puisse renseigner les consommateurs à cet égard.

En matière d'essence et de carburant diesel, la Régie a aussi le pouvoir de fixer, tous les trois ans, le montant des coûts d'exploitation par litre que doit supporter un détaillant en essence ou en carburant diesel et de décider de l'opportunité d'inclure ou non ce montant dans les coûts totaux que doit supporter un détaillant dans les différentes régions du Québec.

Vapeur

La Régie est chargée de surveiller les prix de la vapeur de sorte qu'elle puisse renseigner les consommateurs à cet égard.

Modifications législatives de décembre 2006

La Loi sur la Régie de l'énergie est modifiée en décembre 2006 à la suite de la publication, en mai 2006, de la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015 : L'énergie pour construire le Québec de demain* du gouvernement du Québec.

Ces modifications sont principalement de trois ordres.

- Il revient à la Régie d'adopter et de surveiller les normes de fiabilités des réseaux de transport d'électricité au Québec.
- La Régie approuve des programmes et interventions en efficacité énergétique et nouvelles technologies énergétiques, s'assure de l'atteinte des objectifs visés par ceux-ci et établit les montants annuels alloués, incluant les programmes et interventions qui concernent plus d'une forme d'énergie que l'Agence de l'efficacité énergétique (l'Agence) administre. Elle vérifie le rapport de l'Agence sur l'état d'avancement du plan d'ensemble et de l'utilisation des sommes reçues par cette dernière.
- Il appartient à la Régie d'établir, par règlement, le taux et la méthode de calcul de la redevance annuelle payable par un distributeur d'énergie en fonction des émissions de dioxyde de carbone ainsi que des modalités suivant lesquelles les distributeurs sont tenus de payer la redevance annuelle au Fonds vert.
- Ajoute de compétences sur les hydrocarbures : analyse des projets de production et d'entreposage d'hydrocarbures encadrés par la Loi sur les hydrocarbures¹¹ de même que des projets de construction et d'exploitation de pipelines.

Modifications législatives de décembre 2019

La Loi sur la Régie de l'énergie est modifiée en décembre 2019 par l'adoption, en décembre 2019, de la Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution de l'électricité¹². En vertu de cette loi, la Régie fixera les nouveaux tarifs de distribution d'électricité ou modifiera les tarifs existants à tous les cinq ans. Ces tarifs d'électricité seront alors fixés selon la méthode du coût de service. Les autres années, les tarifs sont indexés à l'inflation, selon une formule prévue à la Loi sur Hydro-Québec.

Les modifications portent également sur les pouvoirs de la Régie d'approuver les projets d'investissements d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution, en ce que ces derniers ne lui seront plus soumis, non plus que les programmes d'efficacité énergétique du distributeur et budgets afférents à ces programmes.

¹¹ [Loi sur les hydrocarbures](#), (L.R.Q. chapitre H-4.2)

¹² [Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution de l'électricité](#) (L.Q. 2019 chapitre 27)