
PRÉSENTS :

M. Pierre Dupont, M.A. (Écon.)

M. Anthony Frayne, B. Sc. (Écon.), MBA

M. François Tanguay

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

La liste des intervenants et des observateurs apparaissant à la page suivante

Décision concernant deux requêtes incidentes relativement aux principes généraux en matière réglementaire pour la détermination et l'application de tarifs à être fixés à l'égard du transport d'électricité lors d'audiences ultérieures.

Liste alphabétique des noms des intervenants et des observateurs :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF)
Association des industries forestières du Québec ltée (AIFQ)
Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ)
Association québécoise de la production de l'énergie renouvelable (AQPER)
Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE)
Centre d'études réglementaires du Québec (CERQ) et le Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ (SPSI)
Action réseau consommateur (ARC) et Option Consommateurs (OC)
Gazifère Inc.
Gazoduc TQM
Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) et Union pour le développement durable (UDD)
Industrie James Maclaren Inc.
Le Grand Conseil des Cris (GCC)
Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE)
Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)
Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM)

La Régie de l'énergie (la Régie) est saisie de deux demandes incidentes dans le cadre du dossier R-3405-98, à savoir une demande de suspension du principe cinq présentée par le RNCREQ et une requête en directives du SPSI-CERQ.

LA DEMANDE DE SUSPENSION DU PRINCIPE CINQ PRÉSENTÉE PAR LE RNCREQ

Le RNCREQ demande à la Régie de suspendre l'étude de la cinquième question dans la présente cause¹. La Régie entend disposer de cette demande dès à présent.

Cette demande n'est accompagnée d'aucune conclusion formelle autre que celle reliée à la suspension. Il ne s'agit pas non plus d'une demande de révision formelle, au sens de l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*², de la décision D-98-88. Cette demande de suspension du cinquième principe est appuyée par l'ARC-OC, le GCC³ et le ROEE. Le RNCREQ invoque le caractère peu complexe du principe à établir, mais croit que continuer à débattre du principe cinq *aurait l'inévitable conséquence d'y transporter toute la problématique de la fourniture, ce qui ne sert les intérêts ni de la Régie ni des autres intervenants.*

Hydro-Québec a réagi à cette demande de suspension⁴ en notant que les arguments soumis par le RNCREQ sont de la nature de ceux que l'intervenant pourra présenter lors de l'argumentation finale.

L'OPINION DE LA RÉGIE

La Régie rejette cette demande de suspension du principe cinq puisque les arguments au soutien de celle-ci sont davantage de la nature de l'argumentation de fin de dossier en vue d'une décision sur le fond du dossier R-3405-98. De plus, la demande ne rencontre pas, à sa face même, les critères d'ouverture prévus à l'article 37 de la loi. Au surplus, cet article n'a d'ailleurs pas été invoqué par le RNCREQ, l'ARC-OC ou le GCC au soutien de leur demande, laquelle demeure mal fondée en fait et en droit.

La Régie rappelle que, à l'occasion de la rencontre préparatoire du 14 septembre 1998, plusieurs intervenants ont proposé la tenue d'une ou plusieurs causes génériques pour l'établissement des principes généraux relatifs à la tarification et aux autres matières reliées à Hydro-Québec. La Régie n'a pas retenu cette approche pour les motifs que l'activité de transport représente la clé de

¹ Lettres du RNCREQ du 9 février et 2 mars 1999.

² L.R.Q., chapitre R-6.01.

³ Lettres du GCC du 2 mars et de l'ARC du 5 mars 1999.

⁴ Lettres d'Hydro-Québec du 24 février et du 5 mars 1999.

voûte de l'ouverture des marchés de l'électricité en Amérique du Nord, que la Régie considère que certains principes réglementaires spécifiques au transport de l'électricité pourront également être appliqués à la réglementation des activités de distribution d'Hydro-Québec et enfin, que la Régie ne peut entreprendre l'examen des questions tarifaires visant la production de l'électricité dans la mesure où elle se doit d'attendre les orientations que le gouvernement du Québec retiendra à cet égard et ce, à la suite de l'avis donné par la Régie sur les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité.

Ainsi donc, la Régie réitère que la détermination des principaux critères à utiliser pour identifier et pour séparer les activités réglementées des activités non réglementées est réalisée uniquement pour la détermination et l'application de tarifs à être fixés à l'égard du transport d'électricité lors d'audiences ultérieures.

LA REQUÊTE EN DIRECTIVES DU SPSI-CERQ

La requête incidente présentée par le SPSI-CERQ vise à *obtenir des directives sur la procédure à suivre dans le cadre du présent dossier (Article 26 de la Loi sur la Régie de l'énergie) et l'article 8 du Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie.*

Les conclusions recherchées dans cette procédure sont les suivantes :

« *ACCUEILLIR la présente demande pour directives;*

REJETER tous amendements à la demande présentée par Hydro-Québec le 29 janvier 1999 qui iraient à l'encontre des décisions déjà rendues par la Régie dans le présent dossier et plus particulièrement ceux qui iraient à l'encontre de la décision D-98-88;

ORDONNER la suspension du calendrier de l'audience prévu dans le présent dossier tant et aussi longtemps que la Régie n'aura pas émis les directives quant à la procédure à suivre suite à la demande amendée présentée par Hydro-Québec le 29 janvier 1999;

ORDONNER à Hydro-Québec de rembourser aux demandeurs les frais raisonnables encourus en rapport avec la présente demande incluant les frais de préparation, de rédaction et de présentation de la présente demande;

RENDRE toute autre ordonnance qu'elle jugera nécessaire; »

CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS

Pour bien situer cette requête, il convient de résumer les principales étapes du présent dossier.

Suite au dépôt de sa demande relative aux tarifs en matière de transport d'électricité⁵, Hydro-Québec déposait, le 8 mai 1998, à la Régie un document intitulé : *Énoncé de principes réglementaires*⁶ contenant sept principes réglementaires que la société d'État souhaitait voir étudiés par la Régie.

Dans le cadre de sa décision procédurale D-98-39, rendue le 12 juin 1998, la Régie décidait *de tenir une audience publique préalable sur l'établissement de principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs de transport d'électricité lors d'audience ultérieures*.

Par la même occasion, la Régie ordonnait à Hydro-Québec de déposer, au plus tard le 17 juin 1998, une demande formelle, par requête. En conséquence, Hydro-Québec déposa le 17 juin sa requête en réduisant toutefois l'ampleur de sa demande à trois principes au lieu des sept prévues initialement.

La décision D-98-39 définissait les objectifs suivants à l'égard de la détermination des principes réglementaires en matière de transport d'électricité : assurer l'établissement d'assises réglementaires et permettre la préparation des documents du dossier tarifaire sur la base de principes réglementaires généraux agréés d'avance.

La majorité des intervenants ont par la suite revendiqué, à des degrés divers, que soit élargi le débat tant au niveau des principes réglementaires que des activités et fonctions à considérer.

Hydro-Québec, en réduisant sa demande à trois principes, expliquait non seulement que ceux-ci étaient fondamentaux, mais aussi qu'ils excluaient l'étude d'autres principes, les considérant soit prématurés, soit non reliés aux activités du transport d'électricité.

La Régie a donc tenu une rencontre préparatoire le 14 septembre 1998 afin de déterminer les questions à débattre lors de l'audience publique.

La demanderesse proposait alors à la Régie les trois principes généraux suivants pour la détermination et l'application des tarifs de transport de l'électricité :

⁵ Demande relative à la détermination du prix unitaire moyen du transport et à la modification des tarifs de transport d'électricité. Demande présentée en vertu de l'article 48 de la loi. Le 1^{er} mai 1998. Dossier de la Régie R-3401-98.

⁶ Document produit par la Direction des Affaires réglementaires d'Hydro-Québec. Dossier de la Régie R-3405-98.

1. *L'utilisation de l'année témoin projetée;*
2. *L'établissement de la base de tarification et de la structure de capital sur une moyenne de treize soldes mensuels;*
3. *La reconnaissance des actifs en exploitation et en cours de construction ainsi que des contrats en cours.*

L'ensemble des intervenants proposaient d'autres principes additionnels dont notamment ceux énumérés ci-après :

- *« L'interfinancement dans les tarifs d'Hydro-Québec.*
- *L'opportunité d'établir des comptes de nivellement ou des comptes régulateurs.*
- *Le traitement comptable et réglementaire de tout manque à gagner ou trop-perçu.*
- *L'allocation des coûts entre les activités réglementées et les activités non réglementées d'Hydro-Québec.*
- *L'implantation d'un mécanisme de rendement incitatif.*
- *La structure de capital optimale pour Hydro-Québec.*
- *La division des coûts et l'allocation des actifs aux trois segments de l'entreprise.*
- *L'imputation à la production des coûts du transport reliant les centrales aux centres de consommation.*
- *La détermination de catégories tarifaires équitables pour le transport.*
- *Le choix de l'exercice financier d'Hydro-Québec.*
- *Les périodes d'amortissement applicables aux actifs.*
- *La détermination que les actifs en exploitation et en cours de construction ainsi que les contrats en cours sont utiles et utilisés aux fins du transport et qu'ils ont été acquis, construits ou conclus de façon prudente. »⁷*

La Régie décidait ainsi dans la décision D-98-88 :

« [...] la Régie entend limiter son examen aux principes généraux qu'elle estime nécessaires en vue, entre autres, de l'établissement du coût de service inhérent au transport de l'électricité. En outre, la Régie préconise que l'audience porte sur des principes généraux qui peuvent être discutés sans recourir à l'appui de données quantitatives mais plutôt en termes d'implications réglementaires, étant entendu que les principes nécessitant l'examen de chiffres seront analysés dans le cadre des causes tarifaires dont notamment l'allocation spécifique des actifs entre les fonctions du réseau. Dans ce contexte, la Régie retient pour les fins de l'audience les principes généraux décrits ci-après :

1. *Utilisation de l'année témoin projetée comme base d'examen de la fixation des tarifs de transport d'électricité;*

⁷ Décision D-98-88, pages 5 et 6.

2. *Établissement de la base de tarification et de la structure de capital sur une moyenne de treize soldes mensuels;*
3. *Reconnaissance des actifs de transport en exploitation et en cours de construction ainsi que des contrats en cours affectant le service de transport;*
4. *Choix de l'exercice financier à être utilisé par Hydro-Québec aux fins tarifaires et réglementaires en regard de l'année financière de l'entreprise;*
5. *Détermination des principaux critères à utiliser pour identifier et séparer les activités réglementées des activités non réglementées.*

Enfin, la Régie tient à souligner que l'établissement des principes réglementaires en matière de tarification ne doit pas remettre en cause d'une part, la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et, d'autre part, l'uniformité territoriale des tarifs d'électricité au Québec à l'égard du consommateur final. »⁸

Le 8 octobre 1999, la Régie établissait le calendrier final pour la présente audience en fixant notamment au 11 janvier 1999 la date limite pour le dépôt de la preuve d'Hydro-Québec portant sur les cinq principes retenus par la décision D-98-88.

Le 8 janvier 1999, Hydro-Québec demandait à la Régie de reporter au 29 janvier 1999 le dépôt de sa preuve alléguant que celle-ci n'était pas prête. La Régie, après avoir demandé et reçu des explications additionnelles à l'égard de ce retard, reporta alors la date limite au 29 janvier 1999.

Le 27 janvier 1999, le gouvernement du Québec approuvait, en vertu du Décret no 53-99, la Directive no 1 donnée par le ministre des Ressources naturelles qui se lit comme suit :

« ATTENDU QUE, en vertu de l'article 110 de la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., c. R-6.01), le ministre des Ressources naturelles peut donner à la Régie de l'énergie des directives sur l'orientation et les objectifs généraux à poursuivre;

ATTENDU QUE, en vertu de l'article 111 de cette loi, ces directives doivent être approuvées par le gouvernement, qu'elles entrent en vigueur le jour de leur approbation et que, une fois approuvées, elles lient la Régie qui est tenue de s'y conformer;

⁸ D-98-88, page 8.

ATTENDU QUE, le gouvernement a reconnu dans sa Politique énergétique, « l'énergie au service du Québec », le maintien de l'uniformité territoriale des tarifs d'électricité;

ATTENDU QUE toute décision du gouvernement concernant les actifs de transport d'Hydro-Québec se justifie selon les besoins et le contexte de l'époque où chaque décision a été prise;

ATTENDU QUE la Régie doit poursuivre comme orientation la continuité et la pérennité de l'uniformité territoriale des tarifs de transport d'électricité et de la reconnaissance des activités de transport d'Hydro-Québec antérieures au nouveau régime applicable;

ATTENDU QUE, à cette fin, le ministre des Ressources naturelles a présenté à l'approbation du gouvernement la directive numéro 1 qu'il entend donner à la Régie, annexée au présent décret, et qu'il y a lieu de l'approuver;

Il est ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation du ministre des Ressources naturelles :

QUE soit approuvée la directive numéro 1, annexée au présent décret, que le ministre des Ressources naturelles entend donner à la Régie de l'énergie afin qu'elle poursuive comme orientation la continuité et la pérennité de l'uniformité territoriale des tarifs de transport d'électricité et de la reconnaissance des activités de transport d'Hydro-Québec antérieures au nouveau régime applicable.

DIRECTIVE NUMÉRO 1 À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Conformément aux articles 110 et 111 de la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., c. R-6.01), le ministre des Ressources naturelles donne à la Régie de l'énergie la directive suivante :

La Régie de l'énergie doit poursuivre comme orientation et objectifs généraux la continuité et la pérennité :

- 1^o de l'uniformité territoriale de la tarification du transport d'électricité sur l'ensemble du réseau de transport d'Hydro-Québec;*
- 2^o de la reconnaissance des activités d'Hydro-Québec antérieures au nouveau régime applicable. À cette fin :*
 - a) elle doit lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité, reconnaître comme prudemment acquis et utiles pour l'établissement de la base de tarification :*

- i) *tous les actifs de transport d'électricité en exploitation inscrits aux registres comptables d'Hydro-Québec à la date de l'entrée en vigueur du règlement requis en vertu du paragraphe 1o du premier alinéa de l'article 73 et pris en vertu du paragraphe 6o de l'article 114 de la Loi sur la Régie de l'énergie ;*
 - ii) *tous les actifs de transport dont la construction a été autorisée par le gouvernement en vertu du septième alinéa de l'article 29 de la Loi sur Hydro-Québec (L.R.Q., c. H-5) avant la date de l'entrée en vigueur du règlement requis en vertu du paragraphe 1o du premier alinéa de l'article 73 et pris en vertu du paragraphe 6o de l'article 114 de la Loi sur la Régie de l'énergie ou a été exemptée de cette autorisation avant cette date en vertu du septième alinéa de l'article 29 précité, lesquels sont inscrits aux registres comptables d'Hydro-Québec comme étant devenus en exploitation après cette date ;*
- b) *elle doit, lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité, reconnaître comme nécessaires pour assumer le coût de la prestation de service les dépenses découlant des contrats relatifs aux activités de transport conclus avant le 27 janvier 1999. »*

2. La présente directive entre en vigueur le 27 janvier 1999. »

Le 29 janvier 1999, la demanderesse déposait sa preuve et amendait de sa propre initiative, sans permission ni préavis, sa demande initiale expliquant l'impact sur sa preuve de la Directive no 1 adoptée deux jours plus tôt, soit le 27 janvier 1999.

Cet amendement retire une partie de la preuve qu'Hydro-Québec devait produire au dossier en conformité avec la décision D-98-88. C'est dans ce contexte que fut introduite la requête du SPSI-CERQ.

Par la voie de son Secrétaire, la Régie a donné aux intervenants jusqu'au 24 février 1999 pour faire valoir leurs argumentations quant à la requête du SPSI-CERQ et jusqu'au 1^{er} mars à ce dernier afin qu'il puisse répliquer. L'ACEF de Québec, le RNCREQ et le ROEE sont intervenus au présent débat.

ARGUMENTATION DES PARTIES

La requête du SPSI-CERQ conteste l'amendement apporté à la demande d'Hydro-Québec le 29 janvier et recherche principalement de la Régie l'émission de directives au sens de l'article 26 de sa loi constitutive.

Hydro-Québec n'a pas formellement répondu à la requête du SPSI-CERQ, mais a réitéré sa position dans le cadre des réponses aux questions des intervenants qu'elle a fait parvenir à la Régie le 26 février 1999.

Le SPSI-CERQ met en doute la légalité de la Directive no 1 et du Décret 53-99, comme d'autres intervenants au dossier. Ainsi, pour le SPSI-CERQ et l'ACEF de Québec, la Régie n'a pas à se conformer à la Directive no 1 ainsi qu'au Décret 53-99 qui l'entérine puisque ceux-ci sont illégaux. Selon la requérante, la Directive no 1 ne respecte pas le libellé de l'article 110 de la loi qui permet l'adoption de directives *sur l'orientation et les objectifs généraux à poursuivre*. La Régie devrait donc elle-même déterminer la légalité des gestes posés par le gouvernement, déclarer ceux-ci illégaux, rejeter l'amendement apporté par Hydro-Québec le 29 janvier 1999 et ordonner que soit produite par Hydro-Québec la preuve sur le principe trois.

Par ailleurs, le RNCREQ, le ROEE et l'ARC-OC⁹ attaquent eux aussi la légalité de la Directive no 1 et du Décret du gouvernement, mais indiquent que la Régie est tenue de la respecter, indépendamment de sa légalité, en attendant que la Cour supérieure se prononce sur sa légalité.

Le ROEE, dans son argumentation écrite du 24 février 1999 en réponse à la requête du SPSI-CERQ, soutient en effet que la Régie, en ne réagissant pas à l'amendement du 29 janvier 1999 d'Hydro-Québec et en ne posant pas de questions sur le principe trois à Hydro-Québec, *semble avoir présumé de la validité de la Directive no 1 et du Décret 53-99*. Par contre, la Régie doit appliquer la Directive et le Décret conformément aux principes de droit généralement applicables en la matière.

Ceci étant dit, le ROEE et le RNCREQ croient par ailleurs que la Régie devrait refuser l'amendement d'Hydro-Québec et exiger quand même le dépôt de la preuve en attendant une décision finale sur le dossier à être rendue par la Cour supérieure. Pour le ROEE et le RNCREQ, le retrait de la preuve va à l'encontre de la décision D-98-88 et confère un caractère rétroactif à la Directive et au Décret qui l'entérine. De plus, pour le ROEE et le RNCREQ, la Régie doit permettre aux intervenants d'être entendus sur le principe trois.

⁹ Voir la mise en demeure du ROEE et de l'ARC-OC au Procureur général du Québec datée du 18 février 1999 et la lettre d'appui du RNCREQ à la même date.

L'OPINION DE LA RÉGIE

Cette demande présuppose, comme d'ailleurs le laisse entendre le SPSI-CERQ¹⁰, que la Régie détermine laquelle de la décision D-98-88 ou de la Directive no 1 du ministre des Ressources naturelles devrait prévaloir pour les fins d'une décision éventuelle dans le présent dossier, en établissant notamment si la Directive et le Décret sont légaux.

La Régie est d'avis que ce n'est pas à elle que revient l'attribution de déterminer la légalité de la Directive no 1 et du Décret 53-99. Comme l'ont d'ailleurs souligné avec acuité le ROEE et le RNCREQ, les actes de l'Administration gouvernementale, lire ici l'exécutif, sont présumés valide tant et aussi longtemps qu'ils ne sont pas jugés illégaux. En somme, la Régie applique le principe de la présomption de validité relative aux actes de l'Administration¹¹.

Par ailleurs, la Régie constate qu'au moins deux intervenants, le ROEE et l'ARC-OC, ont officiellement indiqué à la Régie qu'ils entendaient attaquer devant la Cour supérieure la légalité de la Directive et du Décret.

Enfin, devant cette dernière éventualité, la Régie doit s'assurer que le dossier R-3405-98 continue à cheminer afin d'arriver à l'audience débutant le 18 mai 1999 pour ce qui concerne les quatre autres principes adoptés dans la décision D-98-88. En ce qui a trait à la preuve d'Hydro-Québec, comme la Directive no 1 dispose entièrement et totalement du principe trois, tant et aussi longtemps que cette question n'aura pas été tranchée par la Cour supérieure, les travaux de la Régie doivent se poursuivre; il s'agit ici d'une question d'intérêt public.

La cause qui suivra ce dossier a trait à la requête tarifaire relative au transport d'électricité déjà présentée par Hydro-Québec (R-3401-98), cette dernière cause ayant été suspendue par la Régie pour traiter le présent dossier. La Régie désire que la contestation entourant la Directive et le Décret ne compromette pas l'ensemble de l'agenda réglementaire en matière de transport d'électricité.

Toutefois, la Régie réserve les droits des intervenants en ce qui a trait à la possibilité de rendre une décision sur ce principe trois dans le cas où un jugement d'un tribunal supérieur invaliderait la Directive no 1 et le Décret 53-99, autant dans le cadre du présent dossier que dans celui du dossier R-3401-98, tous deux complémentaires.

¹⁰ Réplique du SPSI du 1^{er} mars 1999, page 5.

¹¹ Denis Lemieux, *Le contrôle judiciaire de l'action gouvernementale*, 1998, Publications CCH Ltée, 35-220, page 2431-8. Ce dernier cite une jurisprudence constante. C'est le cas de *City of Montreal v. Beauvais*, [1909] 42 R.C.S. 211; *Birks v. Cité de Montréal*, [1955] R.C.S. 799; *Cité de Charlesbourg v. Ror*, [1975] C.A. 74; *Ass. Bakery Stores Inc. V. Comité paritaire de livraison du pain de la Région de Montréal*, [1976] C.A. 481.

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*,

CONSIDÉRANT les décisions D-98-39 et D-98-88;

CONSIDÉRANT la Directive no 1 du ministre des Ressources naturelles et le Décret 53-99.

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande de suspension de l'étude du principe cinq présentée par le RNCREQ;

REJETTE la requête pour obtenir des directives additionnelles du SPSI-CERQ;

AUTORISE l'amendement à la demande d'Hydro-Québec sous réserve des droits des intervenants en ce qui a trait à la possibilité de rendre une décision sur le principe trois dans le cas où un jugement d'un tribunal supérieur invaliderait la Directive no 1 et le Décret 53-99, autant dans le cadre du présent dossier que dans celui du dossier R-3401-98, tous deux complémentaires;

REJETTE la demande de remboursement des frais du SPSI-CERQ du 12 février 1999 et réserve leur recours.

Pierre Dupont
Régisseur

Anthony Frayne
Régisseur

François Tanguay
Régisseur

Liste des représentants

L'AQCIE, l'AIFQ, l'AQPER et Industrie James Maclaren Inc. sont représentées par M^e Guy Sarault.

ARC et Option Consommateurs sont représentés par Me Éric Fraser.

Le GRAME et l'UDD sont représentés par M. Jean-François Lefebvre.

Le ROEE est représenté par M^e Eve-Lyne H. Fecteau.

Gazoduc TQM est représenté par M. Phi P. Dang.

L'ACEF de Québec est représenté par M. Richard Dagenais.

Le Grand Conseil des Cris est représenté par M^e Johanne Mainville.

SCGM est représenté par M^e Jocelyn Allard.

Le Centre d'études réglementaires du Québec et le Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ sont représentés par M^e Claude Tardif.

Le RNCREQ est représenté par M^e Charles O'Brien.

L'AREQ est représenté par M^e Pierre Huard.

Gazifère Inc. est représenté par M^e Pierre Paquet.

La Régie de l'énergie est représentée par M^e André Turmel et M^e Anne-Marie Poisson.