

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2003-168

R-3492-2002

9 septembre 2003

PRÉSENT :

M. Normand Bergeron, M.A.P., vice-président

M. Anthony Frayne, B.Sc. (Écon.), MBA

M^e Marc-André Patoine, B.A., LL.L.

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

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

Intervenants

*Décision relative à la demande de décision provisoire visant
une hausse tarifaire uniforme de 3 % à compter du
1^{er} octobre 2003*

Demande relative à la détermination du coût du service du
Distributeur et à la modification des tarifs d'électricité –
Phase 2

LISTE DES INTERVENANTS :

- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec);
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ);
- Association des gestionnaires de parcs immobiliers en milieu institutionnel (AGPI);
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ);
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Association des industries forestières du Québec (AQCIE/AIFQ);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et Union des municipalités du Québec (FCEI/UMQ);
- Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ);
- Gazifère Inc. (Gazifère);
- Gazoduc TransQuébec & Maritimes Inc. (Gazoduc TQM);
- Grand Conseil des Cris (Eeyou Ishchee)/Administration régionale crie (GCC);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des producteurs agricoles (UPA).

OBSERVATEURS :

- Manufacturiers et Exportateurs du Québec;
- Conseil des Innu de Ekuanitshit.

1. LES FAITS

Le 8 juillet 2002, Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le Distributeur) dépose auprès de la Régie de l'énergie (la Régie) une demande relative à la détermination du coût de service et à la modification des tarifs d'électricité dans laquelle est proposé un processus réglementaire en deux phases. La Phase 1 vise l'énoncé de principes généraux et l'établissement des revenus requis.

L'étude et l'audition de la preuve de la Phase 1 ont suivi le processus habituel de sorte que les participants ont pu faire leur preuve et argumentation du 10 février au 1^{er} avril 2003. La décision D-2003-93, rendue le 21 mai 2003, vient clore la première phase.

Cette décision établit certains principes réglementaires et approuve certains éléments de la demande, soit complètement, soit sous réserve de commentaires énoncés dans la décision.

Cependant, elle réserve sa décision quant à la reconnaissance, comme prudemment acquises et utiles pour l'exploitation du réseau de distribution des immobilisations mises en exploitation au cours de l'année 2002 et, lorsqu'elles seront autorisées, celles mises en exploitation à compter du 1^{er} janvier jusqu'au 31 mars 2003. Elle réserve également sa décision quant aux montants globaux des dépenses nécessaires pour assumer le coût de la prestation de service et quant aux revenus requis du Distributeur. La Régie propose une procédure pour la Phase 2 et un calendrier préliminaire. Elle donne jusqu'au 19 juin 2003 aux participants pour commenter ce calendrier.

Le 18 juin 2003, le Distributeur informe la Régie qu'il est en mesure de respecter intégralement le calendrier à la condition qu'un certain nombre de sujets, qu'il avait prévu traiter en Phase 2, soient reportés à une date ultérieure. Cette demande de report est également motivée par sa volonté de déposer un dossier complet qui tiendra compte des nombreuses instructions de la Régie contenues dans la décision D-2003-93.

Le 7 juillet 2003, après consultation des participants, la Régie rend sa décision D-2003-138 qui établit la procédure qu'elle entend suivre dans la Phase 2, qui sera limitée aux sujets soumis par le Distributeur. Elle ajoute une Phase 3 commençant le 16 février 2004 et portant sur les modifications aux structures tarifaires et sur la révision des frais de service. La Phase 2 portera sur les trois thèmes énoncés à la page 7 de ladite décision.

Le 11 août 2003, le gouvernement du Québec adopte le décret 817-2003 libérant Hydro-Québec de son engagement ferme de prolonger le gel des tarifs d'électricité jusqu'au 30 avril 2004, contenu dans le Plan stratégique 2002-2006.

Le 14 août 2003, le Distributeur fait parvenir sa demande pour la Phase 2 qui comporte plusieurs conclusions, dont les deux suivantes :

« **MODIFIER**, par une décision provisoire à être rendue le ou avant le 12 septembre 2003, l'ensemble des tarifs du Distributeur, sauf les tarifs en temps réel (LR et MR), en y appliquant une hausse tarifaire uniforme de 3 % et **CONFIRMER** lesdits tarifs dans la décision finale en phase 2 ; [...]

MODIFIER, à compter du 1^{er} avril 2004, pour l'année tarifaire 2004-2005, l'ensemble des tarifs du Distributeur, sauf les tarifs en temps réel (LR et MR), afin d'y appliquer une hausse uniforme de 2,98 %. »

Le 18 août 2003, la Régie convoque les participants à une audition les 28 et 29 août 2003 sur la recevabilité de la demande provisoire du Distributeur.

Le 21 août 2003, la Régie précise le sens de l'expression « recevabilité de la demande provisoire » de sorte qu'elle couvre à la fois la recevabilité légale de la demande et l'opportunité d'augmenter provisoirement les tarifs de 3 % à compter du 1^{er} octobre 2003 ainsi que toute autre observation ou argumentation découlant de la preuve telle que déposée par le Distributeur.

2. OBJET DE LA DECISION

La Régie doit-elle accepter ou refuser la demande d'augmentation provisoire de 3 % des tarifs prévue pour le 1^{er} octobre 2003 ?

3. POSITION DES PARTIES

Compte tenu du court délai dont dispose la Régie pour se prononcer, elle fera référence aux positions de certaines parties qu'elle estime pertinentes. Une copie des argumentations a été déposée à la Régie et, pour la plupart, elles sont consignées dans les notes sténographiques¹.

¹ Notes sténographiques (NS), 28 et 29 août 2003, volumes 19 et 20.

Le Distributeur invoque le fait que les tarifs actuels ne lui permettent pas de rencontrer les revenus requis², et donc qu'il a un droit apparent³ à faire hausser les tarifs en conséquence. Certains intervenants ne lui reconnaissent pas ce droit apparent⁴.

Le Distributeur allègue que l'augmentation des tarifs à partir du 1^{er} octobre 2003, au niveau de 3 %, lui procurerait un revenu additionnel de 64,9 M\$ laissant un déficit de l'ordre de 360 M\$ en 2003⁵. Certains intervenants soutiennent qu'il n'y a aucun préjudice irréparable allégué par le Distributeur ni prouvé par lui⁶.

Le Distributeur invoque trois arguments principaux pour convaincre la Régie que la balance des inconvénients penche en sa faveur. La raisonnablement de l'augmentation, éviter les chocs tarifaires et préserver l'équité intergénérationnelle⁷. Si la demande provisoire de 3 % est refusée pour l'année 2003, il ne faut pas préjuger, selon lui, de la stratégie du Distributeur qui pourrait demander une combinaison de l'étalement, qui se retrouve dans le dossier entre les années tarifaires 2003 et 2004, et de la récupération du manque à gagner, ce qui pourrait provoquer un choc tarifaire⁸.

Quant à l'équité intergénérationnelle, le Distributeur invoque la décision ATCO⁹ dans laquelle le distributeur faisait face à un déficit important, comme c'est le cas pour HQD, et l'Alberta Energy and Utilities Board a reconnu le droit à une augmentation intérimaire des tarifs pour établir des tarifs plus stables évitant les chocs tarifaires et maintenant l'équité intergénérationnelle.

À l'opposé, les intervenants plaident que la balance des inconvénients penche en leur faveur principalement pour les raisons suivantes.

C'est une première demande tarifaire du Distributeur. La Régie ne possède aucun historique du coût du Distributeur¹⁰. De plus, l'analyse du dossier du Distributeur en Phase 1 n'a pas permis à la Régie de se prononcer sur le revenu requis¹¹. Le Distributeur considère les

² NS, 28 août 2003, volume 19, page 51.

³ Les étapes développées par la Cour suprême dans la cause *RJR MacDonald c. Canada* sont le droit apparent, le préjudice irréparable et la balance des inconvénients.

⁴ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 243, 265 à 269.

⁵ Allégué n° 20 de la requête du Distributeur.

⁶ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 249, 251, 269 à 271.

⁷ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 23, 41 et 42.

⁸ NS, 28 août 2003, volume 19, page 48 et NS, 29 août 2003, volume 20, page 21.

⁹ ATCO Gaz, Alberta Energy and Utilities Board, décision 2002-115.

¹⁰ NS, 28 août 2003, volume 19, page 66.

¹¹ NS, 28 août 2003, volume 19, page 70.

informations requises par la Régie tellement substantielles qu'il s'est vu forcé de demander un allègement de la Phase 2¹².

La Régie fait face à une demande qui n'exige pas une analyse *prima facie* de la preuve mais bien une analyse en profondeur de la preuve car la Phase 2 portera justement sur l'analyse des coûts¹³. Les intervenants n'ont pas eu l'occasion de préparer leur preuve¹⁴ et l'intégrité du processus doit être maintenue¹⁵. Le délai de six mois entre le 1^{er} octobre 2003 et le 1^{er} avril 2004 ne crée pas un problème intergénérationnel¹⁶. Il y a un contrat judiciaire qui empêche le Distributeur de réclamer la présente hausse¹⁷. La demande n'est pas de la nature d'une demande provisoire, elle vise de façon déguisée des tarifs finaux¹⁸ et ne vise pas à sauvegarder des droits, mais à créer de nouveaux droits¹⁹.

Le processus d'analyse en profondeur est enclenché et une audition est prévue à la mi-novembre pour la Phase 2, soit dans environ deux mois²⁰. Comme le déficit du Distributeur a tendance à se résorber²¹ et qu'il n'y a eu aucun changement financier majeur au cours des derniers mois, les intervenants ne voient pas la nécessité de modifier le processus amorcé qui se déroule déjà à l'intérieur d'un calendrier très serré²². Le rôle de la Régie vise aussi la conciliation de la protection des consommateurs avec les autres intérêts²³.

Certains intervenants ont plaidé qu'une hausse, imprévue et à l'encontre des orientations du plan stratégique²⁴ et du discours des dirigeants du Distributeur²⁵, aurait des impacts importants sur leur propre budget adopté sur la foi des orientations annoncées par le Distributeur²⁶ et constitue un choc tarifaire²⁷. L'augmentation d'environ 6 % aurait un impact très substantiel et préjudiciable pour certains intervenants²⁸. Par contre, d'autres préféreraient une augmentation de 5,98 % au 1^{er} avril 2004 plutôt qu'une hausse de 3 % le

¹² Lettre du Distributeur en date du 18 juin 2003.

¹³ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 70, 91, 174, 258 et 281.

¹⁴ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 140 et 142.

¹⁵ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 160 et 161.

¹⁶ NS, 28 août 2003, volume 19, page 157.

¹⁷ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 232 et 262.

¹⁸ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 176 et 257.

¹⁹ NS, 28 août 2003, volume 19, page 257.

²⁰ NS, 28 août 2003, volume 19, page 82.

²¹ NS, 28 août 2003, volume 19, page 125.

²² NS, 28 août 2003, volume 19, pages 95, 154 et 161.

²³ NS, 28 août 2003, volume 19, page 130.

²⁴ HQD-2, document 5, Phase 1, pages 53 et 54.

²⁵ NS, 10 février 2003, volume 2, pages 104 et 105.

²⁶ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 62, 63, 113, 114, 145 et 284.

²⁷ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 139 et 140.

²⁸ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 140 et 141.

1^{er} octobre 2003 et une hausse le 1^{er} avril 2004 de 2,98 %. Certains ont suggéré un compte de frais reportés²⁹.

Par contre, deux intervenants ont fait part qu'il était temps que les coûts du Distributeur soient reflétés dans les tarifs d'électricité³⁰ et que l'augmentation de 3 % à compter du 1^{er} octobre 2003 ainsi que celle du 1^{er} avril 2004 sont justifiées³¹.

4. OPINION DE LA RÉGIE

La Régie rejette la demande d'Hydro-Québec telle que formulée pour les raisons explicitées ci-après.

Le Distributeur base sa demande sur l'article 34 de la Loi qui permet à la Régie, entre autres, de rendre des décisions ou ordonnances provisoires. Personne n'a contesté le droit de la Régie de rendre une décision provisoire. Lorsqu'elle rend ses décisions, qu'elles soient finales ou provisoires, la Régie a le même objectif ultime, soit de fixer des tarifs justes et raisonnables³² et, à cette fin, la Loi lui donne le mandat de concilier l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du distributeur d'électricité³³.

De plus, il est de jurisprudence connue que, lorsqu'un organisme de régulation économique comme la Régie rend une décision provisoire, il le fait sur la base d'une analyse plus sommaire, souvent à la face du dossier, qu'il complète ultérieurement par un examen complet du dossier³⁴. Si les enjeux sont complexes ou que le dossier n'est pas clair, il n'y a pas alors matière à une décision provisoire³⁵. Rendre provisoires les tarifs existants est plus facile à justifier qu'une hausse des tarifs, même provisoire. Dans le présent cas, le Distributeur a choisi de demander une hausse tarifaire dans le cadre d'une décision provisoire pour éviter de devoir facturer rétroactivement ses clients. La Régie doit se demander si le dossier qu'elle a devant elle, à ce stade des procédures, est suffisamment clair pour justifier une décision provisoire.

²⁹ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 143, 158 et 180.

³⁰ NS, 28 août 2003, volume 19, page 107 et 184.

³¹ NS, 28 août 2003, volume 19, pages 104 à 107 et 192.

³² Article 49, 1^{er} alinéa, paragraphe 7, de la Loi.

³³ Article 25 de la Loi.

³⁴ *Bell Canada c. CRTC*, [1989] 1 RCS., 1722, page 1754.

³⁵ *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Canada (Procureur general)*, C.S. Montréal, 500-05-031306-978, JE 97-1003, juge Danielle Grenier, page 9 de 15.

Si le droit apparent du Distributeur de faire fixer ses tarifs de façon à ce qu'ils tiennent compte de ses revenus requis est clair, il n'en va pas de même de la preuve, à la face du dossier, justifiant la décision provisoire demandée. Quant aux intervenants, ils ont un droit clair, non seulement à des tarifs justes et raisonnables mais d'être entendus lorsque la Régie exerce ses fonctions tarifaires³⁶. La Régie est d'avis que les intervenants ne sont pas en mesure d'exercer de façon adéquate et équitable leur droit d'être entendu en les restreignant à l'analyse *prima facie* de la demande du Distributeur vu sa complexité et les ambiguïtés qui sont ressorties, entres autres, lors de l'audition de cette demande. En effet, la consultation du mois de juin 2003 des participants, incluant le Distributeur, a établi que l'étude du dossier exigeait le délai reflété dans la décision D-2003-138. Or, plusieurs intervenants n'ont pu commenter la raisonnable de la hausse tarifaire car ils n'avaient pas eu le temps d'analyser le dossier fort volumineux dans le court délai demandé par le Distributeur.

Le Distributeur se présente devant la Régie pour la première fois afin de faire fixer ses tarifs de distribution d'électricité. Le dossier est en Phase 2 et la Régie ne s'est jamais prononcée sur les revenus requis du Distributeur. Elle peut difficilement se prononcer de façon *prima facie* sur le bien fondé de la demande. Elle n'a pas d'historique des coûts du Distributeur, contrairement aux autres sociétés soumises à sa juridiction.

Certaines parties du dossier demeurent ambiguës. Ainsi, les termes utilisés dans la requête semblent avoir été choisis avec soin mais ont néanmoins engendré une certaine confusion lors de l'audition de la demande et ils n'emportent pas l'adhésion de la Régie. À titre d'exemple, la confusion engendrée lors de l'audition sur la nature des tarifs demandés. Sont-ils de la nature de tarifs provisoires ou de tarifs finaux? Pour certains intervenants, cette ambiguïté exige une étude sur le fond. Or, comme mentionné précédemment, une demande provisoire ne devrait pas nécessiter une analyse approfondie et son bien fondé devrait apparaître à sa face même. Une rédaction ambiguë emporte rarement l'adhésion dans le cadre d'une demande provisoire.

De plus, pour illustrer la raisonnable de la demande provisoire, le Distributeur souligne que la hausse demandée ne générera que 64,9 M\$ en 2003, alors que son manque à gagner pour cette année se chiffre à 425 M\$. La Régie note que cet exemple met en relation le manque à gagner de 12 mois de l'année 2003 avec les revenus provenant de tarifs durant les derniers trois mois seulement. La Régie n'est pas convaincue que la comparaison soit appropriée pour fixer des tarifs justes et raisonnables car les périodes en considération ne sont pas de la même longueur.

³⁶ Article 5 de la Loi.

Quant à la jurisprudence de la Régie invoquée par le Distributeur, il y a lieu de distinguer premièrement les décisions qui confirment les tarifs existants (présumés justes et raisonnables) à titre de tarifs provisoires pour permettre une rétrofacturation dans l'optique de la décision de la Cour suprême du Canada, qui affirme que dans un système prospectif il n'est pas légal de rendre des décisions rétroactives, à moins d'avoir préalablement rendu une décision adoptant des tarifs provisoires³⁷. Deuxièmement, certaines décisions de la Régie adoptent des tarifs autres que les tarifs existants, soit parce que la société a un long historique réglementaire, soit parce que le nouveau service est requis par les consommateurs et qu'il n'a pas d'impact tarifaire sur le distributeur³⁸. Troisièmement, il n'y a qu'un seul cas où la requérante n'avait pas d'historique régulier à la Régie et où elle demandait d'avoir comme tarif provisoire le même tarif que le tarif final, comme c'est le cas dans le présent dossier, et la Régie a rejeté la requête de tarifs provisoires, telle que demandée³⁹.

Le Distributeur avait un fardeau de preuve lorsqu'il a présenté sa requête et la Régie estime qu'il n'a pas réussi à relever ce fardeau, de sorte que la balance des inconvénients penche en faveur d'une étude au fond de la demande plutôt qu'une étude *prima facie*.

Toutefois, la Régie pourrait envisager un réaménagement du temps d'audience au niveau de la preuve et de l'argumentation, de façon à traiter prioritairement les revenus requis de l'année témoin 2003 et/ou 2004, à condition que le Distributeur lui en fasse une demande, le cas échéant, d'ici 15 jours pour préciser ce qu'il envisage comme suite au déroulement du dossier.

La Régie estime que le renvoi de l'étude du dossier au fond lui permettra de mieux rencontrer les exigences de la Loi en vue d'établir des tarifs justes et raisonnables.

VU ce qui précède;

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

³⁷ Décisions D-2000-222 et D-2003-160.

³⁸ Décision D-2000-223.

³⁹ Décision D-2001-233 basée sur la décision *Bell Canada c. CRTC*, [1989] 1 RCS., 1722.

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande de décision provisoire sur les tarifs à compter du 1^{er} octobre 2003 du Distributeur;

DEMANDE au Distributeur de lui faire connaître ses intentions, s'il y a lieu, quant au déroulement du dossier avant le 24 septembre 2003, à 16 h 30.

Normand Bergeron
Vice-président

Anthony Frayne
Régisseur

Marc-André Patoine
Régisseur

LISTE DES REPRÉSENTANTS :

- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec) représentée par M. Vital Barbeau;
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ) représentée par M. Jacques Marquis;
- Association des gestionnaires de parcs immobiliers en milieu institutionnel (AGPI) représentée par M. Gilbert Desmarais;
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ) représentée par M^e Marie-Claude Perron;
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE/CIFQ) représenté par M^e Guy Sarault;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et Union des municipalités du Québec (FCEI/UMQ) représenté par M^e André Turmel;
- Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) représentée par M^e Pierre Bérubé;
- Gazifère Inc. (Gazifère) représentée par M^e Louise Tremblay;
- Gazoduc TransQuébec & Maritimes Inc. (Gazoduc TQM) représentée par M. André Beaulieu;
- Grand Conseil des Cris (Eeyou Ishchee)/Administration régionale crie (GCC) représenté par M^e Johanne Mainville;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M. Razi Shirazi;
- Hydro-Québec représentée par M^e Éric Fraser;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Yves Fréchette;
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Pierre Tourigny;
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) représentée par M^e Jocelyn B. Allard;
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Claude Tardif;
- Union des producteurs agricoles (UPA) représentée par M^e Marie-Andrée Hotte;
- M^{es} Richard Lassonde et Jean-François Ouimette pour la Régie de l'énergie.

OBSERVATEURS :

- Manufacturiers et Exportateurs du Québec représentée par M. Paul-Arthur Huot;
- Conseil des Innu de Ekuanitshit représenté par M. Jean-Charles Pietacho.