

DÉCISION

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2015-088

R-3911-2014

5 juin 2015

R-3912-2014

PRÉSENTS :

Marc Turgeon

Diane Jean

Louise Pelletier

Régisseurs

Association des consommateurs industriels de gaz

et

Société en commandite Gaz Métro

Demandereses en révision

et

**Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte
contre la pollution atmosphérique**

Intervenant

*Demandes de révision de la décision D-2014-165 rendue au
dossier du rapport annuel 2012-2013 de Gaz Métro
(R-3871-2013)*

[101] Cependant, SÉ-AQLPA ne se prononce pas sur l'obligation de la Régie de prévenir les parties alors qu'elle s'apprêtait à changer les règles relatives à la fonctionnalisation, ni sur le caractère raisonnable de la décision au fond.

[102] Quant aux conclusions relatives au PRC, l'intervenant est d'avis que la première formation avait le droit de reporter à un dossier ultérieur la disposition des dépenses de subvention octroyées ou payées à des clients depuis le 1^{er} octobre 2012, en lien avec l'installation d'appareils périphériques. Toutefois, un tel report est déraisonnable sur le fond, car il appartenait à la première formation d'en disposer elle-même et que nul ne conteste que les sommes ont été dépensées en conformité avec les règles existantes du programme. La demande de révision devrait donc être accueillie sur la base de ce motif.

4.4 OPINION DE LA RÉGIE

4.4.1 CONCLUSIONS RELATIVES AU DÉPASSEMENT DES CHARGES D'EXPLOITATION

[103] La première formation a refusé de reconnaître un montant de 2,5 M\$ à titre de charges d'exploitation pour l'année se terminant au 30 septembre 2013. Ce montant représente les charges réelles excédentaires engagées par Gaz Métro par rapport au montant autorisé dans la décision D-2013-106.

[104] Gaz Métro ne conteste pas le pouvoir de la Régie de désallouer une dépense dans le cadre de l'examen d'un rapport annuel, en autant que les exigences procédurales applicables à un tel enjeu de nature tarifaire soient respectées. Également, Gaz Métro soumet que les règles de droit et les principes jurisprudentiels relatifs à la Norme de prudence doivent être appliqués.

[105] La Norme de prudence est un concept qui n'est pas étranger à la Régie. La pertinence d'appliquer cette Norme de prudence a été reconnue à l'occasion de l'examen d'un cas de dépassement important de coûts d'un projet d'extension de réseau dans le cadre du rapport annuel 2005 de Gaz Métro²⁶. Le suivi des coûts présenté à ce rapport annuel démontrait une augmentation de 71 % des coûts par rapport au montant autorisé par la Régie.

²⁶ Dossier R-3591-2005, demande d'examen du rapport annuel pour l'exercice financier terminé le 30 septembre 2005.

[106] Il ressort de la décision D-2006-111²⁷ rendue dans ce dernier dossier que la Régie avait convoqué Gaz Métro à une audience publique afin de déterminer la prudence de l'investissement et de son maintien dans la base de tarification. Lors de cette audience, la Régie avait fait état du test de prudence établi dans l'affaire *Enbridge Gas Distribution Inc. c. Ontario Energy Board*²⁸ :

« «...*The parties also agree that the Board in this case correctly defined the prudence standard at paragraph 3.12.2 of its decision as follows:*

- *Decisions made by the utility's management should generally be presumed to be prudent unless challenged on reasonable grounds.*
- *To be prudent, a decision must have been reasonable under the circumstances that were known or ought to have been known to the utility at the time the decision was made.*
- *Hindsight should not be used in determining prudence, although consideration of the outcome of the decision may legitimately be used to overcome the presumption of prudence.*
- *Prudence must be determined in a retrospective factual inquiry, in that the evidence must be concerned with the time the decision was made and must be based on facts about the elements that could or did enter into the decision at the time....» (nous soulignons) ».*

[107] La Régie a appliqué la Norme de prudence aux faits en preuve et la majorité de la formation a conclu à l'imprudence de l'investissement et, en conséquence, a ordonné le retrait d'un certain montant de la base de tarification.

[108] Cette décision a fait l'objet d'une demande de révision de la part de Gaz Métro, laquelle a été accueillie par la décision D-2007-24²⁹. L'intérêt de cette décision se situe au niveau de la revue de la jurisprudence de la Régie et de celle des régulateurs canadiens sur la Norme de prudence. Les extraits suivants sont particulièrement éclairants :

« L'analyse qui suit montre que le vice de fond affectant la Décision est l'absence de lien entre les motifs à l'appui des Conclusions, la preuve et les principes applicables, à savoir le test de prudence et la notion même de prudence à la lumière de la jurisprudence.

²⁷ Dossier R-3591-2005.

²⁸ 2005 CanLII 4941 (ON S.C.D.C.).

²⁹ Dossier R-3609-2006.

La présomption de prudence

Il appert de la jurisprudence citée par la demanderesse que celle-ci bénéficiait d'une présomption de prudence :

« Decisions made by the utility's management should generally be presumed to be prudent unless challenged on reasonable grounds.

[64]...before a regulator investigates the prudence of a utility, the presumption of prudence must be rebutted... ». (nos soulignés)

Les régisseurs majoritaires l'ont d'ailleurs reconnu. Ils ont écarté la présomption au motif que « le dépassement des coûts du projet de 71 %, assumé entièrement par SCGM, constitue une base raisonnable justifiant la Régie d'écarter la présomption de prudence et de convoquer une audience pour déterminer si l'investissement en cause a été prudent ».

Comme l'a plaidé la demanderesse, le fait de voir écarter la présomption de prudence simplement sur la base des dépassements de coûts ou du fait que le Projet devenait non rentable, s'écartait d'une jurisprudence de la Régie du gaz naturel relative aux risques des coûts pouvant être imputés à l'actionnaire d'un distributeur et aux règles d'approbation des projets (décisions D-99-37, D-90-60, D-94-18, D-94-24, D-94-26 et D-96-21).

Dans la décision D-94-18, la Régie du gaz naturel précisait qu'elle trouvait « injuste et inéquitable de demander aux sociétaires d'absorber tout déficit que pourrait encourir un investissement de leur société dans une extension de réseau, sans leur permettre de garder tout surplus des revenus qu'elle avait prévu à ce projet [...] La Régie est d'avis que le taux de rentabilité du projet n'est pas le seul critère qu'elle doit analyser avant d'autoriser un investissement de SCGM, mais tous les critères énumérés dans sa loi, et particulièrement celui de l'intérêt public ».

Dans la décision D-96-21, la Régie du gaz naturel convenait d'analyser la problématique des dépassements de coûts des projets mais en précisant « qu'une telle audience ne pourra avoir pour effet de changer le principe de la récupération éventuelle dans les tarifs, des déficiences constatées ».

Dans le contexte de cette jurisprudence de la Régie et de la Régie du gaz naturel, le fait d'écarter la présomption de prudence uniquement sur la base du constat d'un dépassement de coûts du Projet ne semble pas satisfaire aux critères du test jurisprudentiel de prudence.

En effet, comme souligné plus haut, la présomption de prudence doit être écartée par une preuve et elle doit être contestée sur la base de motifs raisonnables [...]. Dans le présent cas, il n'y a eu aucune telle contestation de la part des participants intéressés ou d'intervenants » [toutes les notes de bas de page ont été omises].

[109] Il est utile de préciser que la Norme de prudence s'applique autant aux dépassements de coûts dans les investissements que dans les dépenses d'exploitation, tel que l'indiquait la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Power Workers' Union c. Ontario Energy Board* :

« 31. A prudence review of committed costs is not confined to capital costs or to costs that have been paid at the date of the application. In Enbridge, no one contested that a prudence review was warranted even though the case involved operating costs rather than capital costs, as well as costs that had not yet been paid as of the date of the application »³⁰.

[110] Gaz Métro bénéficie donc d'une présomption de prudence à l'égard des dépenses réellement engagées, présomption qui peut être écartée par une preuve contraire. Le simple fait que Gaz Métro ait engagé des charges d'exploitation supérieures au montant autorisé initialement n'est donc pas un motif suffisant pour écarter la présomption de prudence.

³⁰ *Power Workers' Union c. Ontario Energy Board*, [2013] O.J. No. 3917 (Cour d'Appel de l'Ontario).