

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

No. : R-3888-2014 – Phase 2

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC, personne morale de droit public légalement constituée en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (L.R.Q., c. H-5) ayant son siège social au 75, boul. René-Lévesque Ouest, dans les cité et district de Montréal, province de Québec, H2Z 1A4

Demanderesse

PLAN D'ARGUMENTATION - PHASE 2B

THÈME 3

OPPORTUNITÉ D'INCLURE UNE DÉFINITION DES CATÉGORIES D'INVESTISSEMENT DANS LA SECTION « DÉFINITIONS » DES TARIFS ET CONDITIONS

TABLE DES MATIÈRES

I.	COMMENTAIRES INTRODUCTIFS	1
II.	LA POSITION DU TRANSPORTEUR.....	1
III.	LA POSITION DES INTERVENANTS	3
	A. ACEFO	3
	B. AQCIE-CIFQ.....	4
	C. NEMC	6
IV.	CONCLUSIONS.....	7

I. COMMENTAIRES INTRODUCTIFS

1. Dans sa Décision D-2018-152, la Régie retenait, au titre des questions pertinentes à examiner en phase 2, « l'opportunité d'inclure ou non les définitions des catégories d'investissements dans la section « Définition » des Tarifs et conditions »¹.
2. Cette question a fait l'objet d'un débat contradictoire en l'instance et soulève des questions à valeur de précédent d'ordres réglementaire et juridique.
3. Il importe donc d'en traiter et d'en disposer en tenant compte de la preuve des faits pertinents et du droit.

II. LA POSITION DU TRANSPORTEUR

4. Le Transporteur soumet que l'inclusion de la définition des catégories d'investissement dans la section « Définitions » des Tarifs et conditions, ou dans l'un de ses Appendices, n'est pas requise ni justifiée, considérant ce qui suit :

- a) **Premièrement**, le traitement réglementaire des catégories d'investissement n'a pas à être régi par le biais des Tarifs et conditions puisqu'il est déjà assujéti aux règles et procédures d'approbation des projets d'investissement individuels de plus de 25 M\$ et celui du budget d'investissements pour les projets de moins de 25 M\$².

D'un point de vue réglementaire, pour les motifs explicités en réponse à l'AQCIE-CIFQ³, la superposition de deux encadrements réglementaires distincts et différents régissant la description synthétique des investissements et de leurs objectifs (**Description synthétique**) serait inefficace et susceptible de provoquer de la confusion, de l'incertitude et des décisions contradictoires.

- b) **Deuxièmement**, seuls les investissements en « Croissance » sont régis par les Tarifs et conditions (Appendice J)⁴ qui, en fait, ne contiennent aucune référence aux catégories d'investissement⁵, ni ne les régissent, si ce n'était de l'inclusion du nouvel article 12B.

Or, la codification à l'article 12B de la méthode d'attribution des coûts aux différentes catégories d'investissement, soit une mécanique d'ordonnement objective, voire mathématique, d'attribution séquentielle des coûts par différence, se distingue de la codification d'un fragment ou de l'intégralité d'un texte descriptif et détaillé servant d'élément de preuve au soutien de demandes d'autorisation de projets et de budgets d'investissement.

De plus, l'application conforme d'une formule d'attribution des coûts par différence n'implique aucunement la codification de la Description synthétique, eu égard, notamment, au *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*⁶ (**Règlement**).

¹ Décision D-2018-152, par. 89.

² Preuve du Transporteur pour la phase 2B, p. 9.

³ Argumentation, par. 12 à 29.

⁴ Présentation de la preuve du Transporteur pour la phase 2B à la suite de la décision D-2018-152 de la Régie de l'énergie, pièce HQT-6, Document 2.1 (**Présentation du Transporteur du 11 mars 2019**), p. 13.

⁵ Témoignage des représentants du Transporteur, 11 mars 2019, vol. 15, p. 44 ligne 15-19.

⁶ L.R.Q., chapitre R-6.01, r.2, article 5.

- c) **Troisièmement**, les Tarifs et conditions « servent à énoncer des principes et des conditions normatives à l'utilisation du réseau de transport qui sont d'application générale et qui régissent les services de transport offerts à ses clients »⁷.

Or, les catégories d'investissements « ne constituent pas de tels principes ou conditions »⁸ régissant l'utilisation du réseau ou des services de transport.

Le fait que la description des catégories d'investissement soit peu fréquemment modifiée n'en fait pas pour autant une condition normative d'utilisation du réseau ou des services de transport, mais reflète un régime d'allocation des coûts qui répond bien et durablement aux besoins d'investissement du Transporteur et de sa clientèle⁹.

Intégrer l'examen de la description des catégories d'investissement dans un dossier tarifaire au sens des articles 48 et suivants de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹⁰ (LRÉ) présume que cet examen soit de nature tarifaire, ce qui n'est pas le cas. Les décisions que la Régie est appelée à rendre ne sont pas toutes d'ordre tarifaire.

- d) **Quatrièmement**, la codification de la Description synthétique (en partie ou en totalité) n'est pas en soi un moyen approprié pour encadrer davantage, presumant même qu'un encadrement additionnel soit requis, la relation commerciale, privée et bilatérale entre le Transporteur et son client aux fins d'un projet d'investissement particulier, ou lui permettre d'évaluer si la contribution qu'il paie est juste¹¹.

À titre illustratif, un client de point à point cherchant à raccorder au réseau une ressource en « Croissance » se verra remettre une étude d'intégration spécifiant sa contribution maximale estimée et, à terme, une entente de raccordement encadrant définitivement ses engagements financiers, tenant compte, le cas échéant, d'une optimisation de la solution technique retenue et de l'allocation des coûts entre différentes catégories visées par un projet intégré à objectifs multiples¹². Cette entente peut même faire l'objet d'un amendement¹³.

Ce client est donc déjà informé des coûts et la codification d'une description des catégories d'investissement n'affectera en rien les communications entre le Transporteur et son client, la planification du réseau ou l'optimisation de solutions alternatives pour répondre spécifiquement à une demande de service.

- e) **Cinquièmement**, la Description synthétique est déposée annuellement à la Régie dans un cadre ouvert lui permettant d'effectuer « *its oversight* »¹⁴ en présence des personnes intéressées et à la lumière d'interrogatoires sur le contenu, l'application et l'interprétation des catégories d'investissement.

⁷ Preuve du Transporteur pour la phase 2 B à la suite de la décision D-2018-152 de la Régie de l'énergie, pièce HQT-5, Document 1 (**Preuve du Transporteur pour la phase 2B**), p. 9, ligne 7-9; Témoignage des représentants du Transporteur, N.S., 13 mai 2019, vol. 16, p. 173 ligne 14 à p. 174 ligne 12.

⁸ Preuve du Transporteur pour la phase 2B, p. 9, ligne 10.

⁹ Témoignage des représentants du Transporteur, 13 mai 2019, vol. 16, p. 175 ligne 12-24.

¹⁰ L.R.Q., chapitre R-6.01.

¹¹ Témoignage des représentants du Transporteur, 13 mai 2019, vol. 16, p. 184 ligne 22-25.

¹² Témoignage des représentants du Transporteur, 13 mai 2019, vol. 16, p. 167 ligne 15 à p. 184 ligne 19.

¹³ Témoignage des représentants du Transporteur, 13 mai 2019, vol. 16, p. 182 ligne 1-3.

¹⁴ Témoignage du Dr Celebi de The Brattle Groupe, pièce HQT-5, Document 3 (**Rapport Brattle**), p. 9, ligne 9.

La Description synthétique est donc publique et accessible sur le site de la Régie et sa codification n'ajoutera en rien à la clarté, l'accès ou la bonne compréhension des textes¹⁵.

5. De plus, la Description synthétique forme « un tout »¹⁶ conforme aux principes de clarté, de cohérence, de compréhension et de communication retenus aux fins de son examen critique, avec pour conséquence :
 - a) que de fragmenter ou de réduire cette description pour en extraire des définitions, comme le propose l'ACEFO dans l'une de ses deux recommandations¹⁷, ne pourrait que nuire à sa clarté et à sa bonne compréhension¹⁸;
 - b) que de recopier l'intégralité de cette description dans la section « Définitions » ou dans un Appendice ne sert aucun objectif réglementaire utile eu égard au Règlement et au processus d'approbation des projets et des budgets d'investissement.
6. Il importe également de disposer des arguments présentés par des intervenants au soutien d'une codification de la Description synthétique.

III. LA POSITION DES INTERVENANTS

A. ACEFO

7. L'ACEFO partage des objectifs visés par le Transporteur à l'égard des catégories d'investissement, soit le recours à des notions qui soient « claire(s) et bien définie(s) »¹⁹, et la faculté de « facilement les retrouver »²⁰.
8. L'atteinte de ces objectifs n'implique pas l'inclusion d'une partie ou de l'intégralité de la Description synthétique aux Tarifs et conditions mais bien l'inverse, pour les motifs évoqués précédemment²¹.
9. D'ailleurs, par sa recommandation alternative d'inclure une référence à la Description synthétique²², l'ACEFO place bien ces objectifs de clarté, d'accès et de compréhension au-delà des modalités pour les atteindre.
10. À ce sujet, le Transporteur indiquait à l'audience qu'il serait acceptable d'inclure à l'article 12B une référence à la décision autorisant la Description synthétique²³, libellée en des termes appropriés, dans le respect du régime prévu à l'article 5 du Règlement.
11. Cette référence permettrait d'éviter un empiètement de régimes, et la faible fréquence des modifications apportées à la Description synthétique limiterait d'autant les changements à la référence²⁴.

¹⁵ Présentation du Transporteur du 11 mars 2019, p. 13.

¹⁶ Témoignage des représentants du Transporteur, 11 mars 2019, vol. 15, p. 8 ligne 23.

¹⁷ Réponse 1.5 de l'ACEFO à la Demande de renseignement no 1 de la Régie, C-ACEFO-0040.

¹⁸ Preuve du Transporteur pour la Phase 2B, p. 9; Témoignage des représentants du Transporteur, N.S., 11 mars 2019, vol. 15, p. 33.

¹⁹ Preuve de l'ACEFO, C-ACEFO-0037 (**Preuve de l'ACEFO**), p. 20.

²⁰ Preuve de l'ACEFO, p. 20.

²¹ Argumentation, par. 4 et 5.

²² Réponse 1.5 de l'ACEFO à la Demande de renseignement no 1 de la Régie, C-ACEFO-0040.

²³ Témoignage des représentants du Transporteur, 13 mai 2019, vol. 16, p. 174 ligne 1-12.

²⁴ Témoignage des représentants du Transporteur, 13 mai 2019, vol. 16, p. 175 ligne 2-11.

B. AQCIE-CIFQ

12. L'AQCIE-CIFQ favorise une codification au seul motif qu'il appartient à la Régie « de déterminer les catégories et de décider de leur éventuelle modification »²⁵.
13. Or, la Régie exerce déjà ses pouvoirs en vertu des articles 31(5) et 73 LRÉ et du Règlement lors de la demande d'autorisation du budget des investissements pour les projets dont le coût individuel est inférieur à 25 M\$.
14. En effet, le régime réglementaire actuel prévoit déjà le cadre approprié pour revoir et disposer annuellement de modifications à la Description synthétique, le cas échéant, et le Transporteur ne peut donner effet à de telles modifications sans l'accord de la Régie.
15. Pour preuve, référence peut être faite à la décision D-2018-014 :

[129] Le Transporteur apporte une modification à la description des investissements relatifs à la catégorie « Maintien et amélioration de la qualité du service » en retirant les mots « d'explorer ou » du texte suivant :

Les investissements en Maintien et amélioration de la qualité du service incluent aussi les projets en recherche et développement (R&D) réalisés en vue d'explorer ou d'innover en matière de technologies existantes, afin d'optimiser des actions de maintenance, de comportement, de conception, de fabrication ou de construction du réseau de transport d'électricité ou de télécommunications. Ils incluent également les additions et modifications requises pour, par la suite, appliquer ou implanter, sur les actifs existants, les nouveaux critères de conception, d'exploitation et d'entretien des équipements de transport.

[130] Le Transporteur explique qu'il revoit continuellement l'application de ses normes comptables et qu'il constate que le terme « explorer », davantage associé à la « recherche », doit être retiré de la description des investissements en « Maintien et amélioration de la qualité du service », étant donné que les frais de « recherche » sont comptabilisés à titre de charges d'exploitation.

[131] La Régie accepte la modification apportée par le Transporteur à la description des investissements relatifs à la catégorie « Maintien et amélioration de la qualité du service ».

[132] La Régie demande au Transporteur, lors de ses prochaines demandes d'autorisation du budget des investissements pour les projets dont le coût individuel est inférieur à 25 M\$, d'identifier et justifier spécifiquement toute modification apportée à la description synthétique des investissements et de leurs objectifs.

16. Ainsi, la codification recherchée par l'AQCIE-CIFQ n'est pas attributive de compétence et l'absence de codification ne limite en rien les pouvoirs de la Régie.
17. Pour disposer de toute ambiguïté, le Transporteur confirmait à l'audience qu'il présentera pour approbation à la Régie les modifications à la Description synthétique qui pourraient s'avérer nécessaires lors de demandes d'autorisation du budget des investissements pour les projets dont le coût individuel est inférieur à 25 M\$, le tout conformément à la décision D-2018-014²⁶.

²⁵ Preuve de l'AQCIE-CIFQ, C-AQCIE-CIFQ-0053 (Preuve de l'AQCIE-CIFQ), p. 14.

²⁶ Témoignage des représentants du Transporteur, 13 mai 2019, vol. 16, p. 158-159.

18. Ainsi, prétendre qu'au terme de la phase 2B, en l'absence de codification, le Transporteur pourrait modifier sa Description synthétique à sa guise, à l'abri des pouvoirs d'intervention de la Régie, est dénué de fondement.
19. Superposer à ce régime spécifique un second régime tarifaire régi par des règles distinctes et différentes est inefficace et susceptible de causer de la confusion et de l'incertitude et de résulter en des décisions contradictoires.
20. Justifier cette superposition, comme le faisait l'AQCIE-CIFQ, pour permettre à la Régie « de déterminer les catégories et de décider de leur éventuelle modification »²⁷ n'aurait que témoigné d'une méconnaissance du Règlement et de la jurisprudence.
21. Or, à l'audience, l'intervenant se devait d'admettre qu'il était bien informé du régime réglementaire régissant l'autorisation du budget des investissements pour les projets dont le coût individuel est inférieur à 25 M\$²⁸, de la teneur de l'article 5 du Règlement²⁹ et du fait que la Description synthétique ne pouvait être modifiée sans l'accord de la Régie³⁰.
22. Ainsi, et contrairement à ses représentations écrites, la question réelle n'en était plus une de « contrôle » exercé par la Régie sur le contenu de la Description synthétique, mais de « choix d'un forum »³¹ facilitant la participation de l'AQCIE-CIFQ et d'autres intervenants³².

Au lieu de parler de lacunes, on pourrait plutôt parler des améliorations à y apporter. Et l'amélioration à apporter, la démarche ça serait d'avoir la possibilité qu'il y ait plus d'intervenants qui soient disponibles pour les commenter³³.
23. Il appert plutôt que l'AQCIE-CIFQ voudrait se livrer, tout comme NEMC d'ailleurs, à une forme de « magasinage », de « *forum shopping* », pour reprendre l'expression consacrée. À ce sujet, le consultant de NEMC se fera transparent :

S'il y a un intervenant, comme NEMC, qui vient souvent en dossier tarifaire parce qu'évidemment, il a des intérêts propres, il doit se présenter, faire une demande d'intervention dans un autre dossier pour pouvoir opiner ou enfin, émettre des opinions sur les définitions, ça dédouble le travail réglementaire là. Donc, nous, on pense qu'il y a une efficience réglementaire à avoir ça à l'intérieur des Tarifs et conditions puis de les traiter dans les tarifaires³⁴. [...]

C'est juste pour clarifier. C'est un texte qui est légal. C'est difficile pour nous de se prononcer sur l'abrogation d'articles ou quoi que ce soit. Tout ce qu'on a dit dans notre preuve, c'est que s'il y a une définition ou le contenu d'une définition sur une catégorie d'investissements qui doit être débattue, étant donné qu'NEMC participe de façon régulière aux dossiers tarifaires, madame McCormack a besoin de se déplacer uniquement une fois, quitter sa famille pour venir ici, elle n'a pas à le faire deux fois par année. C'est de là l'efficience de ne pas avoir un processus qui engage des avocats, des consultants et caetera. Puis son temps est précieux. Donc, c'est juste pour quand on parle d'efficacité réglementaire,

²⁷ Preuve de l'AQCIE-CIFQ, p. 4.

²⁸ Témoignage des représentants de l'AQCIE-CIFQ, 16 mai 2019, vol. 19, p. 87 ligne 17 à p. 89 ligne 5.

²⁹ Témoignage des représentants de l'AQCIE-CIFQ, 16 mai 2019, vol. 19, p. 94 ligne 17 à p. 95 ligne 24.

³⁰ Témoignage des représentants de l'AQCIE-CIFQ, 16 mai 2019, vol. 19, p. 94 ligne 1 à p. 95 ligne 24.

³¹ Témoignage des représentants de l'AQCIE-CIFQ, 16 mai 2019, vol. 19, p. 97 lignes 15-23.

³² Témoignage des représentants de l'AQCIE-CIFQ, 16 mai 2019, vol. 19, p. 96 ligne 6 à p. 97 ligne 23; Témoignage des représentants de NEMC, 15 mai 2019, vol. 18, p. 85 ligne 6-16.

³³ Témoignage des représentants de l'AQCIE-CIFQ, 16 mai 2019, vol. 19, p. 98 lignes 11-16.

³⁴ Témoignage des représentants de NEMC, 15 mai 2019, vol. 18, 154, ligne 11 à p. 155, ligne 1.

c'est d'avoir un déplacement, un forum pour faire les débats qui font partie des Tarifs et conditions³⁵.

24. On croirait même qu'il s'agit d'instaurer un « one-stop shop » réglementaire permettant à certains d'optimiser leur déplacement³⁶.
25. Or, on ne saurait prétendre qu'un régime réglementaire doive être modifié, qu'une longue jurisprudence puisse être ignorée ou qu'une codification soit justifiée pour accommoder une personne ou un groupe de personnes déjà en mesure de participer pleinement à ce régime.
26. De plus, invoquer *in extremis*, en audience, une notion de « transparence »³⁷ pour encourager ou masquer ce « forum shopping » en l'absence de toute « déficience »³⁸ alléguée ou de motif pour douter de la transparence du régime actuel n'est qu'un prétexte.
27. En fait, le processus prévu pour l'instruction des demandes d'autorisation du budget des investissements pour les projets dont le coût individuel est inférieur à 25 M\$ est public, assujéti à l'envoi d'un avis aux personnes intéressées et ouvert à des demandes d'intervention de toute personne qui le souhaite.
28. La Régie ne peut disposer de cette question en s'appuyant sur l'allégation vide d'un manque de transparence, ni légalement ou implicitement favoriser ce type de magasinage³⁹.
29. Assujettir l'évolution normale de la Description synthétique pour satisfaire aux réalités du réseau « en fonction de l'évolution du contexte des investissements du Transporteur »⁴⁰ à un double et lourd processus réglementaire est préjudiciable et clairement inopportun.

C. NEMC

30. NEMC favorise une codification d'une définition des catégories d'investissement en raison de l'ajout de l'article 12B aux Tarifs et conditions et du fait qu'elle protégerait « contre le risque de hausses tarifaires »⁴¹.
31. D'une part, pour les motifs évoqués précédemment⁴², la codification par l'article 12B d'une mécanique mathématique d'attribution des coûts n'implique en rien la codification d'un extrait de la Description synthétique, au contraire.
32. D'autre part, l'établissement de tarifs et conditions de service qui soient justes et raisonnables au sens de l'article 49 LRÉ, de même que la neutralité tarifaire lors de l'autorisation d'un projet d'investissement, sont assurés par l'application de la LRÉ et de ses règlements, l'adhésion à des principes réglementaires établis en jurisprudence et le respect de droits procéduraux.
33. Si NEMC cherche à intervenir utilement devant la Régie pour s'assurer de la neutralité tarifaire et de l'allocation adéquate des coûts des projets d'investissement, tout particulièrement ceux qui ne génèrent aucun revenu, le forum retenu par le législateur est celui établi par l'article 73 LRÉ, et

³⁵ Témoignage des représentants de l'AQCIÉ-CIFQ, 16 mai 2019, vol. 19, p. 190 ligne 10 à p. 191 ligne 2.

³⁶ Témoignage des représentants de l'AQCIÉ-CIFQ, 16 mai 2019, vol. 19, p. 124 ligne 8 à p. 125 ligne 18; Témoignage des représentants de NEMC, 15 mai 2019, vol. 18, p. 154, ligne 11, à p. 155, ligne 1; Témoignage des représentants de NEMC, 15 mai 2019, vol. 18, p. 179, lignes 11-19.

³⁷ Témoignage des représentants de l'AQCIÉ-CIFQ, 16 mai 2019, vol. 19, p. 124, ligne 8, à p. 125 ligne 18.

³⁸ Témoignage des représentants du Transporteur, 16 mai 2019, vol. 19, p. 97 ligne 24 à p. 98 ligne 16.

³⁹ Témoignage des représentants de l'AQCIÉ-CIFQ, 16 mai 2019, vol. 19, p. 124, ligne 8, à p. 125 ligne 18.

⁴⁰ Réponses 1.1 du Transporteur à la Demande de renseignements no 1 de la Régie pour la phase 2B, pièce HQT-5, Document 4.1, p. 4.

⁴¹ Preuve de NEMC, C-NEMC-12, p. 6.

⁴² Argumentation, par. 4.

encadré par les règlements applicables. Une codification de la Description synthétique n'ajoute rien à ce processus d'autorisation.

34. Ici encore, l'intervenant présume à tort que la codification d'une définition des catégories d'investissement est attributive de nouveaux pouvoirs en matière tarifaire; en fait, le « remède » de la « codification » contre des « hausses tarifaires » est inutile.
35. Ici encore, l'intervenant entend se magasiner un forum qui lui convient⁴³.

IV. CONCLUSIONS

36. Pour ces motifs, le Transporteur soumet que l'inclusion de la Description synthétique, en partie ou en totalité, dans la section « Définitions » des Tarifs et conditions, ou dans l'un de ses Appendices, n'est pas requise ni justifiée.
37. **Subsidiairement**, le Transporteur propose d'inclure à l'article 12B une référence à la décision autorisant la Description synthétique⁴⁴, une référence libellée en des termes appropriés, dans le respect du régime prévu à l'article 5 du Règlement. Cette référence se lirait comme suit :

Les catégories d'investissement sont énoncées dans la Description synthétique des investissements et de leurs objectifs, telle qu'elle est acceptée de temps à autre par la Régie de l'énergie dans le cadre de la demande d'autorisation des budgets d'investissements du Transporteur⁴⁵.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 23 mai 2019

(s) Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l.

NORTON ROSE FULBRIGHT CANADA S.E.N.C.R.L., S.R.L.

Procureurs de **Hydro-Québec**

Me Éric Dunberry

Me Marie-Christine Hivon

Bureau 2500

1, Place Ville-Marie

Montréal (Québec) H3B 1R1

Tél. ED: (514) 847-4492

Tél. MCH : (514) 847-4805

Télec. : (514) 286-5474

eric.dunberry@nortonrosefulbright.com

marie-christine.hivon@nortonrosefulbright.com

⁴³ Argumentation, par. 23.

⁴⁴ Témoignage des représentants du Transporteur, 13 mai 2019, vol. 16, p. 174 lignes 1-12.

⁴⁵ Version anglaise : The investment categories are set out in the « Description synthétique des investissements et de leurs objectifs », as accepted from time to time by the Régie de l'énergie as part of the application for authorization of the Transmission Provider's capital budget.