

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2013-090	R-3823-2012	19 juin 2013
------------	-------------	--------------

PRÉSENTS :

Lise Duquette
Suzanne G. M. Kirouac
Pierre Méthé
Régisseurs

**Association québécoise des consommateurs industriels
d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec**
Demandeur

et

Hydro-Québec
Mise en cause

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision procédurale

*Demande de modification des tarifs d'Hydro-Québec dans
ses activités de transport d'électricité pour l'année 2013*

Intervenants :

- Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO);
- Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- Union des consommateurs (UC).

1. CONTEXTE

[1] Le 11 septembre 2012, le regroupement formé par l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et le Conseil de l'industrie forestière du Québec (l'AQCIE/CIFQ ou le demandeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu des articles 31, 32, 36, 48, 49, 50 et 51 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), une demande relative à la modification des tarifs de transport d'électricité pour l'année 2013 (la Demande).

[2] Les conclusions recherchées par la Demande sont les suivantes :

« MODIFIER les tarifs auxquels l'électricité est transportée par le Transporteur pour l'année 2013 conformément à l'article 48 de la Loi sur la Régie de l'énergie;

TENIR à cette fin, une audience publique conformément aux exigences de l'article 25 de cette Loi dans les délais requis pour qu'il puisse être tenu compte des nouveaux tarifs de transport dans l'établissement des tarifs du Distributeur pour l'année 2013-2014;

ORDONNER au Transporteur de fournir à cette fin toute l'information pertinente dans un délai approprié;

ORDONNER au Transporteur de payer aux demandeurs toutes les dépenses encourues pour les fins de la présente demande conformément aux dispositions de l'article 36 de la Loi sur la Régie de l'énergie ».

[3] Le 4 octobre 2012, la Régie rend sa décision D-2012-126, par laquelle elle accueille partiellement la Demande et convoque l'AQCIE/CIFQ, Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) et les parties intéressées à une rencontre préparatoire.

[4] Le 30 novembre 2012, la Régie publie la décision D-2012-164 par laquelle elle maintient, provisoirement, à compter du 1^{er} janvier 2013, les tarifs de transport d'électricité 2012. Dans cette même décision, la Régie suspend l'étude du présent dossier

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

jusqu'à la décision à être rendue dans le dossier R-3826-2012 portant sur la demande de révision de la décision D-2012-126 déposée par le Transporteur.

[5] Le 22 février 2013, par sa décision D-2013-030², la Régie rejette la demande en révision et révocation du Transporteur à l'encontre des décisions D-2012-126, D-2012-156 et D-2012-164.

[6] Le 27 février 2013, la Régie met fin à la suspension du présent dossier et invite les personnes intéressées à déposer leur demande d'intervention au plus tard le 2 avril 2013. Le dépôt des budgets de participation est reporté à une date ultérieure³.

[7] Le 25 mars 2013, la Régie confirme la tenue d'une rencontre préparatoire lors de laquelle elle prévoit aborder l'orientation et le traitement que devrait recevoir le présent dossier⁴.

[8] Du 22 mars 2013 au 2 avril 2013, la Régie reçoit sept demandes d'intervention.

[9] Le 29 avril 2013, la Régie rend la décision D-2013-069 relative aux demandes d'intervention et à la rencontre préparatoire qu'elle fixe au 23 mai 2013.

[10] Le 9 mai 2013, la Régie informe les participants que Madame Suzanne Kirouac agira à titre de régisseur dans le présent dossier, en remplacement de Monsieur Jean-François Viau.

[11] Le 10 mai 2013, le Transporteur émet ses commentaires sur la lettre de la Régie du 25 mars 2013.

[12] Le 23 mai 2013, comme prévu, la rencontre préparatoire a eu lieu en présence des participants.

[13] Le 31 mai 2013, le Transporteur dépose, comme réponse à un engagement, la liste des pièces, avec leur description, qui feront partie de sa preuve pour chacune des années

² Dossier R-3826-2012.

³ Décision D-2013-034. L'avis public joint à cette décision paraît le 2 mars 2013 dans les quotidiens *Le Devoir*, *Le Droit*, *Le Nouvelliste*, *La Presse*, *Le Quotidien*, *Le Soleil*, *La Tribune* et *The Gazette*.

⁴ Pièce A-0012.

tarifaires 2013 et 2014. Dans sa lettre d'accompagnement⁵, le Transporteur apporte également certaines précisions quant à certains sujets débattus lors de la rencontre.

[14] Le 5 juin 2013, l'AQCIE/CIFQ réplique aux commentaires du Transporteur formulés dans sa lettre du 31 mai 2013.

[15] La présente décision établit le cadre procédural de traitement du dossier.

2. ABSENCE DU RÉGISSEUR PIERRE MÉTHÉ LORS DE LA RENCONTRE PRÉPARATOIRE

[16] En raison d'une incapacité temporaire d'agir au présent dossier, le régisseur Méthé n'a pu participer à la rencontre préparatoire du 23 mai 2013.

[17] La question liée à la capacité du régisseur Méthé de participer à la décision procédurale subséquente à la rencontre préparatoire a été soulevée par certains participants. Afin de prévenir tout débat ultérieur sur cette question, la Régie a demandé aux participants s'ils avaient des objections à la participation du régisseur Méthé à la décision procédurale. Aucun des participants n'en a manifesté.

[18] La Régie ne juge pas utile d'élaborer longuement sur cette question, si ce n'est pour rappeler que la rencontre préparatoire a pour objet de :

1° définir les questions à débattre lors de l'audience publique et de les clarifier;

2° évaluer l'opportunité de préciser les positions des participants ainsi que les solutions proposées;

3° assurer l'échange entre les participants de tout document et renseignement pertinents;

⁵ Pièce C-HQT-0010.

4° planifier le déroulement de l'audience publique;

5° examiner la possibilité pour les participants de reconnaître certains faits ou d'en faire la démonstration par déclaration sous serment;

6° examiner toute autre question pouvant simplifier ou accélérer le déroulement de l'audience publique⁶.

[19] La rencontre préparatoire tenue en l'instance visait la planification du déroulement de l'audience aux fins d'une saine administration de la justice et n'était pas, en soi, une audience lors de laquelle la Régie examine une demande au sens de l'article 16 de la Loi. Il s'agit d'une rencontre où, à des fins d'efficience, l'ensemble des procureurs présentent oralement le point de vue de leur client sur les points mentionnés ci-dessus plutôt que de le faire par écrit. La Régie juge donc qu'il n'est pas requis qu'une formation de trois régisseurs soit présente à une rencontre préparatoire et que le régisseur Méthé peut donc participer à la reddition de la présente décision.

3. CADRE DU DOSSIER

[20] Dans sa décision D-2013-069, la Régie fixait comme suit l'ordre du jour de la rencontre préparatoire :

- a) sujets à traiter dans le cadre de l'établissement du revenu requis et des tarifs, en considérant notamment les possibilités mentionnées à la lettre de la Régie du 25 mars 2013;
- b) éléments de preuve devant faire l'objet d'un dépôt par le Transporteur;
- c) détermination de la période des données prévisionnelles;

⁶ Loi sur la Régie de l'énergie, art. 28.

- d) échéancier relatif à la production, par le Transporteur, des documents nécessaires au dossier;
- e) modalités de traitement du dossier.

[21] Dans les sections suivantes, la Régie se prononce sur chacun de ces cinq sujets.

3.1 PORTÉE DU DOSSIER

3.1.1 ANNÉES TARIFAIRES 2013 ET 2014

[22] Le 25 mars 2013, la Régie soumettait un certain nombre de modalités de traitement du dossier. Elle évoquait, en particulier, l'opportunité, dans un souci d'allègement réglementaire, de combiner dans un seul dossier l'étude des tarifs du Transporteur pour les années 2013 et 2014 en vertu des articles 48 et suivants de la Loi⁷.

[23] Plusieurs participants se sont exprimés, à cet égard, dans leurs demandes d'intervention. Le Transporteur a également fait valoir sa position dans sa lettre du 10 mai 2013⁸.

[24] Les participants ont formulé ou confirmé, selon le cas, leur position lors de la rencontre préparatoire.

[25] L'ensemble des participants est généralement favorable à un dossier tarifaire unique pour procéder à la fixation des tarifs des années 2013 et 2014. Toutefois, certaines réserves sont émises.

[26] L'AQCIE/CIFQ insiste pour que les délais de traitement du dossier soient respectés. Le demandeur souhaite une décision sur les tarifs 2013 du Transporteur le plus tôt possible afin qu'ils soient pris en compte dans le dossier tarifaire 2014-2015 d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le Distributeur).

⁷ Pièce A-0012.

⁸ Pièce C-HQT-0009.

[27] Le Transporteur considère que l'ampleur des tâches et des dossiers réglementaires en cours ou prévus pour cette année milite pour la mise en place de procédures qui permettent la présence de tous les participants et le traitement diligent.

[28] Il s'engage à déposer sa preuve pour les deux années tarifaires le ou vers le 1^{er} août 2013.

[29] Questionné sur la possibilité d'un dépôt de sa preuve au 15 juillet 2013, le Transporteur soutient qu'il doit se présenter au Conseil d'administration d'Hydro-Québec à la fin du mois de juin 2013. Ce n'est qu'à partir de cette date que tous les éléments financiers seront déterminés et que la cohérence de sa preuve pourra être assurée. Il s'agit donc, selon lui, d'un délai incompressible.

[30] Les intervenants s'en remettent à la Régie pour déterminer le processus qui sera le plus efficace et le plus efficient possible.

[31] La préoccupation essentielle de l'ACEFO réside dans le fait qu'elle doit avoir la possibilité d'effectuer une analyse en profondeur du dossier pour chacune des deux années tarifaires afin que les consommateurs puissent bénéficier des baisses éventuelles de tarifs en temps opportun.

[32] EBM souligne que les sujets à l'étude dans le dossier tarifaire 2013 sont limités. Dans l'éventualité où l'étude des années tarifaires 2013 et 2014 serait jointe pour des motifs d'efficacité réglementaire, il faudrait que l'étude de l'année tarifaire 2014 couvre tous les sujets d'un dossier tarifaire traditionnel.

[33] La FCEI ne s'oppose pas à un traitement simultané, dans un seul dossier, des années tarifaires 2013 et 2014, à condition que soient respectées les étapes des dossiers, les exigences du Guide de dépôt du Transporteur (le Guide de dépôt) et les décisions antérieures de la Régie incluant les suivis.

[34] Advenant le cas où les années tarifaires 2013 et 2014 seraient examinées à l'intérieur d'un même dossier, le RNCREQ insiste pour que la preuve du Transporteur relative à chacune de ces années soit traitée séparément.

[35] Selon S.É./AQLPA, réunir dans un seul dossier le traitement des années tarifaires 2013 et 2014 permettrait l'obtention des données historiques complètes qui pourront servir pour les deux années. Ainsi, la Régie serait mieux à même de contrôler et, éventuellement, de suggérer au Transporteur de modifier les budgets résultant des suppressions de postes à Hydro-Québec associées aux directives budgétaires du gouvernement.

[36] L'UC souligne la nécessité d'une décision rapide relative aux tarifs 2013, de façon à ce que les consommateurs puissent en bénéficier en temps opportun.

[37] Selon l'intervenante, chacune des années tarifaires 2013 et 2014 pourrait faire l'objet d'un examen successif, par phases. La phase 1 permettrait de traiter rapidement l'année tarifaire 2013 avant de se pencher sur la phase 2, consacrée à l'étude de l'année tarifaire 2014.

[38] De plus, l'intervenante précise qu'une phase 2 pour l'année tarifaire 2014 permettrait de tenir compte de la mise en place d'une formule de partage à la suite du dossier R-3842-2013.

[39] Enfin, l'UC est également préoccupée, eu égard au calendrier soumis par le Transporteur, par la parution d'une décision de la Régie en temps suffisamment opportun pour inclure la décision relative à l'année tarifaire 2014 du Transporteur dans les tarifs 2014-2015 du Distributeur.

[40] Le Transporteur s'oppose à la proposition de l'UC de procéder en deux phases car cela allongerait le traitement global du dossier.

[41] Par ailleurs, dans sa lettre du 31 mai 2013⁹, le Transporteur mentionne qu'il vise une approbation des tarifs 2013 en cours d'année 2013 et une approbation des tarifs 2014 en début d'année 2014.

⁹ Pièce C-HQT-0010.

Opinion de la Régie

[42] La Régie constate qu'aucun participant ne s'oppose à l'examen concomitant des années tarifaires 2013 et 2014.

[43] À des fins d'efficience et d'allègement réglementaire, la Régie juge opportun de regrouper en un seul dossier le traitement des années tarifaires 2013 et 2014.

[44] Le Transporteur s'étant engagé à déposer simultanément la preuve au soutien de sa proposition tarifaire pour les années 2013 et 2014, la Régie juge inopportun de traiter ce dossier en deux phases. Ce mode de traitement prolongerait indûment les délais sans gain probant.

[45] La Régie entend respecter les délais usuels de traitement d'un dossier tarifaire malgré le fait que le regroupement des années 2013 et 2014 puisse se traduire par un dossier où la preuve sera plus substantielle.

[46] **En conséquence, la Régie traitera de façon concomitante les années tarifaires 2013 et 2014.**

3.1.2 PRISE EN COMPTE DU PROJET DE LOI 25

[47] À la suite de la décision D-2013-037¹⁰, l'ensemble des participants s'accorde à dire que le projet de loi 25 ne devrait pas être pris en compte tant qu'il ne sera pas sanctionné.

[48] Le 14 juin 2013, la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*¹¹ a été sanctionnée. La Régie a pris connaissance de cette loi et de ses effets. **La Régie procédera donc à l'examen des charges nettes d'exploitation, au même titre que les autres dépenses, pour les années tarifaires 2013 et 2014 comme le prévoit la Loi.**

¹⁰ Dossier R-3814-2012.

¹¹ *Recueil annuel des lois du Québec* : 2013, chapitre 16.

3.2 ÉLÉMENTS DE PREUVE DEVANT FAIRE L'OBJET D'UN DÉPÔT PAR LE TRANSPORTEUR

[49] Dans sa lettre du 10 mai 2013¹², le Transporteur énonce qu'il entend, en conformité avec sa proposition de traitement du dossier, produire un dossier correspondant au cadre réglementaire avec les adaptations nécessaires.

[50] Pour l'année témoin 2013, sa preuve inclurait les éléments nécessaires à la détermination des revenus requis et des tarifs, soit :

- Revenus requis, en vertu des principes réglementaires et conventions comptables applicables;
- Dépenses nécessaires à la prestation du service;
- Base de tarification;
- Coût moyen pondéré du capital;
- Besoins et revenus des services de transport, incluant le taux de pertes de transport et le solde du compte d'écart des revenus des services de transport de point à point;
- Tarification des services de transport incluant le traitement du cavalier appliqué aux tarifs.

[51] Pour l'année témoin 2014, le Transporteur prévoit une preuve permettant l'examen d'un dossier conventionnel et des suivis demandés dans la décision D-2012-059¹³.

[52] Lors de la rencontre préparatoire, le Transporteur réitère que la présentation de sa preuve pour l'année témoin 2013 respecte la décision D-2012-126 et qu'elle doit être ciblée sur les éléments principaux.

[53] Il anticipe produire les pièces habituelles d'un dossier tarifaire conventionnel, avec le même niveau et la même qualité d'information. Il précise que la preuve, pour l'année 2013, sera nécessairement un peu plus succincte et un peu plus schématisée.

¹² Pièce C-HQT-0009.

¹³ Dossier R-3777-2011.

[54] Certaines pièces, telles que celles portant sur l'introduction et l'organigramme, seront communes aux deux années témoin 2013 et 2014.

[55] Le Transporteur souligne que son objectif est de couvrir l'ensemble de l'espace chronologique.

[56] Lors de la rencontre préparatoire, le Transporteur apporte certaines précisions sur le contenu des pièces qu'il prévoit déposer pour chacune des années 2013 et 2014 et il s'engage à les confirmer par écrit.

[57] Le 31 mai 2013, en réponse à cet engagement, le Transporteur dépose la liste des pièces anticipées, avec la légende appropriée pour en assurer la compréhension.

[58] Les pièces HQT-1¹⁴, HQT-3¹⁵ et HQT-9¹⁶ mettront l'accent sur l'année 2014. L'année 2013 sera présentée et expliquée de façon sommaire afin de soutenir la preuve.

[59] Les pièces HQT-11¹⁷ et HQT-12, document 2¹⁸ présenteront l'information pour l'année 2014. Il en est de même pour la grille des contributions pour les ajouts au réseau de transport faisant l'objet de la pièce HQT-12, document 3¹⁹.

[60] Le Transporteur mentionne, par ailleurs, qu'il pourrait revoir cette liste si sa proposition n'était pas retenue. Il souligne que le tout est soumis sous réserve de l'autorisation à venir du Conseil d'administration d'Hydro-Québec.

[61] Selon l'AQCIE/CIFQ, pour l'année témoin 2013, les sujets à traiter devraient se limiter aux questions proprement tarifaires.

[62] Le demandeur privilégie également que l'examen des tarifs 2013 se limite aux données nécessaires à l'établissement du revenu requis. Selon lui, il n'est pas nécessaire d'assurer tous les suivis pour cette année 2013.

¹⁴ Introduction.

¹⁵ Efficience, performance et balisage.

¹⁶ Planification.

¹⁷ Répartition du coût de service.

¹⁸ Contributions pour les ajouts au réseau de transport.

¹⁹ Grille des tarifs et des contributions pour les ajouts au réseau de transport.

[63] L'AQCIE/CIFQ adhère au contenu de la preuve du Transporteur relative à l'année témoin 2013, comme soumis par ce dernier dans sa lettre du 10 mai dernier²⁰.

[64] Selon EBM, l'examen des tarifs 2014 devrait inclure celui des suivis de décisions, dont ceux prévus à la décision D-2012-059.

[65] Parmi les sujets que cette intervenante envisage aborder dans le contexte de l'année 2014, figurent les questions liées à la commercialisation et au suivi de l'application de l'Appendice K²¹ des Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec.

[66] La FCEI est d'accord pour que soit fournie l'information importante et essentielle pour 2013. L'intervenante demande, cependant, que soit également produite, pour 2013, l'information inhérente aux cinq premiers éléments de la liste des suivis mentionnés dans la décision D-2012-059²².

[67] Le GRAME souhaite que soit présentée, dans un même document, pour les deux années 2013 et 2014, l'information sur l'ensemble des suivis demandés par la Régie dans ses décisions antérieures.

[68] Le RNCREQ estime que les pièces usuelles HQT-10, documents 1 et 2 ainsi que HQT-11, document 1, pourraient être déposées pour les deux années tarifaires afin de déterminer les revenus requis et les tarifs.

[69] Cet intervenant est d'avis que les sujets qu'il avait énoncés dans sa demande d'intervention permettent la détermination des revenus requis et des tarifs et qu'il ne s'agit pas d'un sujet de suivi. Il plaide donc que ces sujets devraient faire partie de l'examen pour l'année 2013. De plus, la preuve devrait être fournie par année tarifaire et non dans une série unique de documents.

[70] S.É./AQLPA recommande une série unique de documents, tels que prévus au Guide de dépôt, qui toucherait les deux années. L'intervenant fait valoir que tous les éléments du Guide de dépôt visent la détermination du revenu requis et des tarifs. Il cite

²⁰ Pièce C-HQT-0009.

²¹ Appendice K Processus d'information et d'échanges sur la planification du réseau.

²² Dossier R-3777-2011.

en exemples les indicateurs d'efficience et la planification du réseau qui permettent de rendre une décision éclairée sur les budgets et les ajouts à la base de tarification.

[71] Selon cet intervenant, les suivis demandés par la Régie dans ses décisions antérieures devraient être déposés dans la liste unique de documents et porter sur les deux années 2013 et 2014.

Opinion de la Régie

[72] Comme mentionné dans sa décision D-2012-126, la Régie se limitera, pour l'année 2013, au seul examen du revenu requis et des tarifs. Elle examinera les thèmes en lien direct avec les composantes de ces derniers, soit :

- les dépenses nécessaires à la prestation du service,
- la base de tarification,
- le rendement sur la base de tarification dans les limites fixées dans la décision D-2013-069²³,
- les besoins et revenus des services de transport,
- la tarification des services de transport.

[73] La Régie a pris connaissance des sujets que les intervenants entendent aborder dans le dossier et dont une liste a été produite dans la décision D-2013-069²⁴. La Régie a également considéré les commentaires du Transporteur sur les sujets proposés.

[74] La Régie constate que plusieurs intervenants souhaitent débattre de questions liées à l'efficience, aux indicateurs de performance, aux méthodologies de détermination des contributions maximales pour les ajouts au réseau et de la planification du réseau. La Régie précise que l'examen des éléments de preuve sur ces thèmes pour l'année tarifaire 2013 devra être en lien direct avec les composantes du revenu requis et des tarifs.

[75] Par ailleurs, la Régie note que le Transporteur entend déposer une preuve unique pour sa proposition tarifaire pour les années 2013 et 2014 le ou vers le 1^{er} août 2013.

²³ Dossier R-3823-2013, par. 23.

²⁴ *Ibid.*, par. 19.

[76] Elle comprend aussi que tous les sujets d'un dossier tarifaire du Transporteur usuel seront à l'ordre du jour dans le cadre de l'examen de l'année tarifaire 2014.

[77] La Régie note également que le Transporteur anticipe produire la majorité des pièces usuelles d'un dossier tarifaire pour l'année 2013. L'accent sera mis sur les thèmes directement liés à la détermination du revenu requis et des tarifs dans cette preuve plus succincte.

[78] Sous réserve des commentaires suivants, la Régie est satisfaite des suggestions du Transporteur relatives au dépôt de la preuve au soutien de sa proposition tarifaire pour les années tarifaires 2013 et 2014, telles qu'énoncées à la pièce C-HQT-0011.

[79] En ce qui a trait à l'année témoin 2013, le Transporteur ne prévoit aucune preuve sur la répartition des coûts et les contributions aux ajouts au réseau de transport. La Régie constate également que la pièce C-HQT-0011 ne fait état d'aucune preuve quant au suivi des engagements d'achat, quelle que soit l'année témoin considérée.

[80] La Régie comprend que certains éléments de la preuve du Transporteur puissent être développés ou produits de façon succincte pour l'année 2013, en fonction des enjeux retenus. Néanmoins, la Régie s'attend à ce que le Transporteur fournisse toutes les explications nécessaires aux composantes du revenu requis et des tarifs.

[81] Par ailleurs, la Régie note que le Transporteur n'entend pas présenter, pour l'année 2013, les suivis exigés dans la décision D-2012-059²⁵.

[82] À priori, la Régie considère que le traitement de plusieurs suivis des décisions antérieures peut être différé à l'année 2014, sans impact sur la décision à rendre pour l'année tarifaire 2013.

[83] Cependant, la Régie juge que les éléments suivants, formulés dans la décision D-2012-059²⁶, sont requis pour la détermination des tarifs 2013 et 2014 :

²⁵ Dossier R-3777-2011.

²⁶ *Ibid.*

« 9. L'analyse exhaustive mettant en relations les coûts capitalisés et les investissements pour trois années historiques, l'année de base et l'année témoin (section 5.3.1).

10. La mise à jour du tableau R-22.1 de la pièce B-0057 en remplacement du tableau 16 de la pièce B-0020 (section 6.2.1).

11. Un complément d'information expliquant le lien et la relation entre les mises en exploitation réelles et projetées et la base de tarification pour trois années historiques et l'année de base (section 6.2.1).

12. Le coût moyen de la dette, à partir de 2013, qui tient compte de la charge de désactualisation comptabilisée en coûts d'emprunt (section 7.2).

13. Les tableaux 3 et 4 de la pièce B-0025 en assurant la concordance des valeurs pour les chemins MAHO-HQT et HQT-MAHO et en expliquant les différences, le cas échéant (section 9.1).

[...]

18. La justification des écarts significatifs pouvant être observés entre les données projetées et les données réelles des prévisions des besoins de service de transport de point à point à court terme (section 10.3) »²⁷.

[84] Il en est de même pour les exigences mentionnées dans les décisions antérieures, liées aux sujets à débattre. En particulier, la Régie réfère aux décisions D-2011-039²⁸ et D-2010-032²⁹.

[85] Par ailleurs, en ce qui a trait au suivi des engagements d'achats, la Régie rappelle la disposition suivante de la décision D-2012-059 :

« La Régie demande au Transporteur de continuer de déposer le tableau des engagements d'achat de type Touloustouc dans le cadre des requêtes tarifaires, selon la méthodologie présentement en vigueur et le format prescrit dans la décision D-2010-032, jusqu'à ce qu'une décision soit rendue sur la politique d'ajouts et au suivi des engagements d'achat y étant lié »³⁰.

[86] En conséquence, la Régie ordonne au Transporteur de déposer, au plus tard le 1^{er} août 2013, une proposition tarifaire accompagnée de la preuve à son soutien, aux fins de la détermination des tarifs 2013 et 2014 du Transporteur.

²⁷ Dossier R-3777-2011, décision D-2012-059, p. 106-107.

²⁸ Dossier R-3738-2010, par. 298 et 313.

²⁹ Dossier R-3706-2009, par. 327.

³⁰ Dossier R-3777-2011, décision D-2012-059, par. 395.

[87] **Le Transporteur devra justifier, le cas échéant, lors du dépôt de sa preuve, l'absence, pour l'année témoin 2013, des éléments mentionnés aux paragraphes 79 à 81 de la présente décision.**

[88] **La Régie ordonne au Transporteur d'inclure également, dans la preuve qu'il soumettra dans le cadre de l'année témoin 2013, les éléments de suivis de décision, ci-dessus mentionnés.**

3.3 DÉTERMINATION DE LA PÉRIODE DES DONNÉES PRÉVISIONNELLES

[89] Dans sa lettre du 10 mai 2013³¹, le Transporteur prévoit soumettre les données de sa proposition tarifaire pour les années 2013 et 2014, comme suit :

- années historiques : 2011 et 2012;
- année de base : 2013 (quatre mois réels et huit mois projetés);
- année témoin projetée : 2014.

[90] Le Transporteur allègue qu'il ne prévoit pas de mise à jour de l'année de base aux fins d'une détermination plus fine des tarifs 2014.

[91] Dans sa lettre du 31 mai 2013³², le Transporteur précise qu'il appliquera, pour l'année tarifaire 2013 dans les pièces qui seront produites vers le 1^{er} août 2013, les règles et méthodes en place à cette date. Les données de l'année de base 2013 seront utilisées à titre d'année témoin pour l'établissement des tarifs de 2013 et les données de l'année témoin projetée 2014 seront utilisées pour l'établissement des tarifs de 2014.

[92] Le Transporteur allègue qu'il est inapproprié et contraire aux méthodes réglementaires existantes adoptées par la Régie d'envisager une mise à jour du coût de la dette *a posteriori* en cours d'année 2014 aux fins de fixation des tarifs 2013.

³¹ Pièce C-HQT-0009.

³² Pièce C-HQT-0010.

[93] Le Transporteur maintient que les données de l'année de base 2013 utilisées pour l'établissement des tarifs 2013 constituent une projection particulièrement précise pour ce dossier et doivent ainsi être utilisées sans mise à jour avant ou après la prise en délibéré de ce dernier.

[94] Le Transporteur soutient que la proposition de mise à jour du coût de la dette incluse au dossier R-3842-2013 sera applicable uniquement à l'année 2014, dans la mesure où la Régie rendra une décision favorable en temps opportun pour une telle application.

[95] L'AQCIE/CIFQ est d'accord avec la proposition du Transporteur quant aux périodes des données prévisionnelles. Cependant, il croit opportun d'effectuer une mise à jour de données relatives au coût de la dette en fin de dossier tarifaire. Ainsi, pour l'année 2013, le dossier aurait l'avantage de s'appuyer sur des données réelles pour toute l'année.

[96] Dans sa lettre du 4 juin 2013, l'AQCIE/CIFQ invoque le contexte d'importants excédents d'Hydro-Québec ces dernières années, imputables, en majeure partie, aux prévisions trop conservatrices relatives au coût de la dette.

[97] Selon l'ACEFO et l'UC, l'exercice tarifaire requiert de travailler avec les chiffres existants au moment du dépôt, soit six mois réels et six mois projetés pour l'année 2013.

[98] La FCEI et S.É./AQLPA se disent à l'aise avec la proposition du Transporteur.

[99] À des fins de cohérence du dossier, S.É./AQLPA recommande, pour l'année tarifaire 2013, de considérer la même période pour l'ensemble des données, peu importe la période de données prévisionnelles qui sera retenue.

[100] Pour l'année tarifaire 2014, cet intervenant juge important de disposer des données réelles et prévisionnelles liées aux réductions d'effectifs demandées par le gouvernement.

Opinion de la Régie

[101] La Régie constate que la période des données prévisionnelles de l'année 2013 proposée par le Transporteur correspond à la période de l'année de base des dossiers tarifaires antérieurs du Transporteur.

[102] En matière de taux de rendement, la Régie rappelle que dans le premier dossier tarifaire du Distributeur³³ elle exprimait la nécessité d'utiliser les données les plus récentes afin d'établir la prévision du taux de rendement sur l'avoir propre :

« La preuve initiale du Distributeur présente une mise à jour du taux sans risque basée sur les données les plus récentes disponibles du Consensus Forecast au moment du dépôt de son dossier, c'est-à-dire celui du 14 juillet 2003.

Comme ces données peuvent fluctuer de façon significative au fil des mois, le choix d'une date de référence peut influencer de façon marquée sur le revenu requis à la hausse ou à la baisse.

Comme indiqué à la section traitant du coût de la dette, la Régie considère approprié pour le présent dossier de tenir compte des données les plus récentes disponibles pour établir le coût du capital et le revenu requis 2004. La Régie note que le Distributeur adhère à cette approche dans la mesure où elle s'appliquerait de façon constante de dossier en dossier. Cette question pourra être examinée à son mérite dans les dossiers ultérieurs.

En conséquence, la Régie demande au Distributeur d'utiliser les données les plus récentes afin d'établir la prévision du taux de rendement sur l'avoir propre pour l'année témoin 2004.

Pour ce faire, le Distributeur devra utiliser les données du Consensus Forecast du 12 janvier 2004 et appliquer la méthodologie présentée dans la décision D-2003-93 »³⁴.

³³ Dossier R-3492-2002 Phase 2.

³⁴ Dossier R-3492-2002 Phase 2, décision D-2004-47, p. 101-102.

[103] La Régie réaffirmait cette nécessité dans les dossiers tarifaires subséquents du Distributeur et du Transporteur :

« La Régie considère approprié de tenir compte des données les plus récentes disponibles pour établir le coût du capital à être inclus au revenu requis de 2005. La Régie note que le Distributeur adhère à cette approche dans la mesure où elle s'appliquerait de façon constante de dossier en dossier »³⁵.

« Selon la méthode retenue et la pratique admise, la Régie met à jour l'évaluation du taux sans risque sur la base des données plus contemporaines du Consensus Forecast de janvier 2005.

La Régie accepte, jusqu'à sa décision à l'issue de l'audience générique sur le coût du capital, la prime de risque du marché de 6,19% soumise par le Transporteur au motif qu'elle résulte d'une analyse plus récente que celle effectuée pour les fins de son année témoin 2001.

[...]

En conséquence, la Régie demande au Transporteur d'utiliser les données du Consensus Forecast de janvier 2005 et de mettre à jour la moyenne mensuelle de décembre 2004 des écarts quotidiens des obligations du Canada 10 ans – 30 ans. La Régie demande au Transporteur de mettre à jour ses données et de les déposer au plus tard le 15 avril 2005 à 12 h, selon le format des tableaux 1 et 2 déposés par le Distributeur à la pièce HQD-11, document 2 du dossier R-3541-2004.

Aux fins de la détermination du revenu requis du Transporteur, la Régie doit établir, à l'aide du coût de la dette, le taux de rendement sur l'avoir propre de son actionnaire, le taux de rendement sur la base de tarification ainsi que le coût en capital prospectif. En raison du délai inhérent au processus réglementaire, les données soumises lors du dépôt de la preuve initiale ne sont pas suffisamment contemporaines pour permettre à la Régie de déterminer ces taux avec précision. Elle s'adresse alors au Transporteur pour la mise à jour des informations financières nécessaires et, par une seconde décision, établit les taux nécessaires à la détermination des tarifs.

³⁵ Dossier R-3541-2004, décision D-2005-34, p. 94.

La Régie vise à alléger ce processus et à rendre une décision unique sur le revenu requis et demande au Transporteur de soumettre, à l'avenir, durant l'étude de son dossier, les mises à jour nécessaires à la détermination de son revenu requis »³⁶.

[104] Depuis, la pratique dans les dossiers tarifaires du Transporteur et du Distributeur vise un ajustement du taux de rendement sur l'avoir propre sur la base des données les plus récentes.

[105] Le taux proposé dans les dossiers tarifaires est ainsi mis à jour, après la tenue de l'audience, à partir des prévisions du *Consensus Forecasts* le plus récent, lesquelles sont ajustées pour refléter la prévision de l'écart de rendement entre les obligations du Canada 10 ans et 30 ans.

[106] Dans le présent dossier, la Régie considère que la même préoccupation demeure quant à la nécessité d'utiliser les données les plus récentes afin d'établir la prévision la plus précise possible du taux de rendement sur l'avoir propre de l'année témoin.

[107] La particularité du présent dossier fait en sorte que l'année 2013, pour laquelle sont calculés les tarifs du Transporteur, sera quasiment, voire totalement, achevée lorsque la Régie rendra sa décision. Ainsi, les données réelles les plus récentes seront disponibles et pourront être utilisées pour la détermination du taux de rendement sur l'avoir propre, aux fins de l'année témoin 2013.

[108] La Régie demande au Transporteur de procéder, à la suite de l'audience orale qui se tiendra dans le cadre du présent dossier, à une mise à jour des pièces relatives au taux sans risque et au taux de rendement sur l'avoir propre. Pour ce faire, la Régie s'attend à ce que le Transporteur utilise la moyenne mensuelle des données quotidiennes, en date de la clôture des audiences, sur le taux de rendement des obligations 30 ans du gouvernement du Canada telles que publiées par la Banque du Canada sous le vecteur V39056.

[109] Quant à la mise à jour du coût de la dette en fonction des données réelles les plus récentes demandée par l'AQCIE/CIFQ, la Régie est d'avis qu'il s'agit là d'un

³⁶ Dossier R-3549-2004 Phase 1, décision D-2005-50, p. 58.

changement méthodologique lié à la détermination du taux de rendement, contre lequel la Régie s'est prononcée dans le présent dossier :

« En ce qui a trait à l'enjeu sur la tendance actuelle dans les juridictions voisines en matière de taux de rendement, la Régie juge que l'étude de cet enjeu, ou toute autre question d'ordre méthodologique liée à la détermination du taux de rendement, n'est pas opportune dans le présent dossier puisqu'une demande conjointe a été déposée à cet égard par le Transporteur et le Distributeur »³⁷.

[110] En conséquence, la Régie rejette la demande de l'AQCIE/CIFQ de procéder à une mise à jour du coût de la dette 2013 en fonction des données réelles disponibles au mois de janvier 2014.

[111] Ainsi, à l'exception des données pour la détermination du taux sans risque et du taux de rendement sur l'avoir propre mentionnées précédemment, la Régie juge raisonnable que les données de l'année de base 2013 soient établies sur une base de quatre mois réels et huit mois projetés.

[112] Elle juge également raisonnable que les données de l'année de base 2013 soient utilisées aux fins de détermination des tarifs 2014 ainsi qu'à titre d'année témoin pour l'établissement des tarifs 2013. En conséquence, **la Régie ordonne au Transporteur de lui soumettre les données de sa proposition tarifaire pour les années 2013 et 2014 sur la base suivante :**

- **années historiques : 2011 et 2012;**
- **année de base : 2013 (quatre mois réels et huit mois projetés);**
- **année témoin projetée : 2014.**

[113] Par ailleurs, la Régie constate que le Transporteur entend appliquer, aux fins de la détermination des tarifs 2014, la décision que la Régie rendra dans le dossier R-3842-2013, si cette dernière est rendue en temps opportun. Le cas échéant, la Régie demandera au Transporteur de déposer une preuve supplémentaire à cet égard.

³⁷ Décision D-2013-069, par. 23.

3.4 MODALITÉS DE TRAITEMENT DU DOSSIER

[114] Dans sa correspondance du 10 mai 2013³⁸, le Transporteur indique :

« Le Transporteur, afin de mettre en œuvre sa proposition, soumet qu'il est requis de constituer un dossier qui soit en conformité avec la Loi et le Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie dans lequel le Transporteur agit au titre de demandeur.

Le Transporteur propose que :

- *sa demande tarifaire pour les années 2013 et 2014 soit produite sous un nouveau numéro obtenu de la Régie (ci-après Demande tarifaire 2013 et 2014) ;*
- *le présent dossier soit réuni par décision de la Régie à la Demande tarifaire 2013 et 2014 afin notamment d'assurer la prise en compte de la décision D-2012-164 qui porte sur le maintien, provisoirement, à compter du 1er janvier 2013, des tarifs de transport d'électricité de l'année 2012 ;*
- *le contenu du présent dossier soit versé dans une section spécifique du dossier de la Demande tarifaire 2013 et 2014 ;*
- *de nouveaux avis publics soient publiés afin de refléter les conclusions de la Demande tarifaire 2013 et 2014 et permettre à d'autres intéressés de se présenter ;*
- *les intervenants reconnus par la décision D-2013-069 au présent dossier, soient reconnus au dossier de la Demande tarifaire 2013 et 2014, y compris l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et le Conseil de l'industrie forestière du Québec, en tenant compte de l'encadrement procédural du dossier par la Régie, dont les sujets à traiter, les budgets et l'échéancier ».*

[115] Au cours de la rencontre préparatoire, le Transporteur réitère sa proposition du 10 mai dernier.

[116] La proposition du Transporteur permet de considérer ce qui a déjà été effectué à ce jour dans le présent dossier. En plus, elle permet de s'assurer du respect de la décision rendant provisoire le tarif actuellement applicable et, finalement, de reconnaître les intervenants ou les participants du dossier actuel au nouveau dossier qui suivra. De plus,

³⁸ Pièce C-HQT-0009.

sa proposition permet de relancer des avis publics avec une véritable proposition qui sera déposée le ou avant le 1^{er} août 2013.

[117] Le Transporteur allègue que les objectifs de la demande de l'AQCIE/CIFQ ont été atteints. Le premier, visant la modification du tarif pour l'année 2013 a été satisfait puisque le Transporteur produira sa demande le ou avant le 1^{er} août. Le deuxième objectif, soit celui de convoquer une audience publique, a également été réalisé. Enfin, le troisième, celui de payer les frais de l'AQCIE/CIFQ, fait déjà l'objet d'une demande présentée lors de la rencontre préparatoire.

[118] Le Transporteur affirme qu'il appartient à l'entreprise réglementée de défendre une demande tarifaire auprès du régulateur car il lui appartient de représenter l'ensemble de sa clientèle auprès de ce dernier. Confier le rôle de demandeur à un intervenant d'intérêt public ferait en sorte de magnifier le rôle d'une clientèle par rapport à une autre.

[119] Le Transporteur soutient que, contrairement au traitement d'une plainte où la Régie doit arbitrer des faits sur l'application d'une norme, dans le cadre d'une demande tarifaire, la Régie agit en matière quasi législative et les intervenants d'intérêt public ont un rôle particulier à jouer. La Régie doit, néanmoins, veiller à ne pas privilégier, en raison des règles de procédure, un intervenant par rapport à un autre.

[120] De même, le Transporteur plaide que l'économie globale du cadre réglementaire repose sur sa relation privilégiée avec sa clientèle, relation qui milite en faveur du fait qu'il présente sa propre demande. Se fondant sur l'article 48 de la Loi et des articles 2, 19 et 23 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*³⁹ (le Règlement), le Transporteur en retient une économie générale selon laquelle c'est l'entreprise réglementée qui doit être le demandeur.

[121] Il y aurait également un problème d'équité procédurale pour le Transporteur s'il devait défendre une proposition tarifaire alors qu'il ne bénéficie pas des droits procéduraux, comme les droits de réplique, d'un demandeur.

³⁹ (2206) 138 G.O. II, 2279.

[122] Ainsi, le Transporteur reconnaît que l'article 48 de la Loi permet à un intervenant d'intérêt public de demander une modification tarifaire à une entreprise réglementée. Toutefois, une fois les conclusions de cette demande satisfaites, il faut revenir à une saine administration des dossiers. Selon le Transporteur, cette saine administration suppose l'analyse d'une proposition conforme, comportant des conclusions précises, faites par l'entreprise réglementée, pour en arriver à un dossier tarifaire complet, qui permet de rendre une décision en ayant entendu toutes les parties, dont l'entreprise réglementée, de façon complète. Il allègue que sa proposition est d'arriver avec un dossier complet, classique, qui respecte le cadre réglementaire dans toute sa plénitude.

[123] Dans la mesure où la Régie retiendrait sa proposition de déposer un dossier le 1^{er} août 2013, le Transporteur demeure indifférent à ce que le dossier en cours soit suspendu, clos ou versé au nouveau dossier. Il s'en remet, à cet égard, à la Régie pour qu'elle s'assure que les objectifs légitimes de tous les participants soient pris en compte. Le Transporteur s'engage à déposer le 1^{er} août 2013 un dossier permettant de s'assurer que, pour l'année 2013, des tarifs puissent être mis en place sur la base de sa proposition.

[124] En ce qui a trait à la reconnaissance d'office des intervenants au présent dossier, le Transporteur souligne le problème d'indépendance d'une formation de régisseurs par rapport à une autre. Il allègue, à cet effet, que la présente formation ne pourrait lier une autre formation quant à la reconnaissance des intervenants. Encore une fois, sur cette question, le Transporteur s'en remet à la Régie pour qu'elle rende une décision fondée sur une saine administration de la justice, protégeant les droits respectifs de tous les participants et qu'elle s'assure que l'AQCIE/CIFQ puisse continuer à participer pleinement au processus du nouveau dossier comme intervenant.

[125] De plus, le Transporteur allègue que, pour pouvoir se prononcer sur la mise en place de nouveaux tarifs, la Régie doit avoir en mains une demande en bonne et due forme contenant des conclusions. La Régie ne peut pas se prononcer dans l'absolu.

[126] Enfin, le Transporteur mentionne, subsidiairement, qu'il serait en mesure de s'adapter si la Régie décidait de conserver le dossier actuel.

[127] L'AQCIE/CIFQ demande à la Régie de l'autoriser, ainsi que les intervenants dans le présent dossier, à faire une demande pour couvrir les frais encourus à ce jour, afin de conclure cette phase du dossier et ce, peu importe que le dossier actuel soit fermé ou qu'il se poursuive avec une nouvelle demande du Transporteur.

[128] L'AQCIE/CIFQ préfère que le présent dossier demeure ouvert et qu'il soit également le véhicule dans lequel la proposition tarifaire 2013-2014 du Transporteur soit débattue.

[129] Bien qu'il soit généralement d'accord avec l'objectif recherché par le Transporteur d'assurer un déroulement aussi facile et familier que possible du dossier, il est toutefois en désaccord sur les motifs énoncés par ce dernier pour changer de véhicule procédural, notamment, le soi-disant rôle magnifié que pourrait avoir l'AQCIE/CIFQ dans le présent dossier.

[130] Ainsi, le demandeur précise que l'article 48 de la Loi prévoit qu'une personne intéressée peut, comme il l'a fait, demander à la Régie de réviser les tarifs. Dans un tel cas, la Régie peut demander au Transporteur de faire une proposition tarifaire, sans qu'il soit le demandeur.

[131] Par contre, l'AQCIE/CIFQ soumet, dans les termes suivants, qu'il n'a aucune objection, pour le bon déroulement du dossier, à ce que le Transporteur soit considéré comme un demandeur :

« [...] il va falloir non seulement qu'il y ait un changement de chaise, et on n'a aucune objection au changement de chaise »⁴⁰.

[132] Enfin, quelle que soit la décision de la Régie à cet égard, l'AQCIE/CIFQ soutient qu'il est primordial de ne pas perdre le bénéfice des tarifs provisoires approuvés par la Régie dans sa décision D-2012-164.

[133] L'ACEFO ne fait valoir aucun commentaire sur ce sujet.

[134] EBM rappelle que la demande a été déposée en bonne et due forme et qu'elle est conforme au cadre réglementaire, à la Loi et au Règlement. L'intervenante ajoute qu'au sens de l'article 48 de la Loi, une personne intéressée n'est pas uniquement une entreprise réglementée mais bien toute personne intéressée par l'adoption de tarifs raisonnables. EBM ne veut pas que cet acquis soit remis en question par une décision rendue sur les modalités de traitement du dossier.

⁴⁰ Pièce A-0016, notes sténographiques (NS) du 23 mai 2013, p. 174.

[135] En ce qui a trait au mode procédural, EBM n'a aucune objection à ce que le Transporteur agisse comme demandeur si cela permet de faciliter le traitement du dossier. Elle rappelle qu'en matière tarifaire, c'est le Transporteur qui doit défendre le contenu de sa proposition.

[136] La FCEI se dit indifférente au fait que les débats relatifs à la fixation des tarifs 2013 et 2014 aient lieu dans le cadre d'une nouvelle demande initiée par le Transporteur ou dans le présent dossier, l'important étant que la demande de l'AQCIE/CIFQ ait porté fruits et qu'un dossier tarifaire ait été amorcé.

[137] La seule préoccupation de la FCEI, à cet égard, est que la Régie demeure cohérente avec la décision antérieure rendue dans le présent dossier et ne remette pas en cause la capacité d'une personne intéressée d'initier un dossier tarifaire en vertu de l'article 48 de la Loi. De plus, la FCEI juge que, quoi qu'il advienne dans la décision procédurale à être rendue à la suite de la rencontre préparatoire, les intervenants doivent être en mesure de réclamer les frais encourus à ce jour.

[138] Le GRAME soutient la position du Transporteur.

[139] Pour des motifs de bonne gestion du dossier, S.É./AQLPA appuie la proposition du Transporteur de démarrer un nouveau dossier tarifaire. Toutefois, le dossier R-3823-2012 devrait également être maintenu pour ultimement être joint au nouveau dossier du Transporteur.

[140] L'intervenant croit que cette façon de procéder est nécessaire pour conserver les effets de la décision D-2012-164 déclarant les tarifs 2013 provisoires. Il prétend que selon l'interprétation qui est faite d'une jurisprudence de la Cour suprême du Canada, une décision déclarant provisoires des tarifs doit être antérieure à la période pour laquelle ils sont déclarés provisoires et pour laquelle, éventuellement, il y aurait déclaration rétroactive d'un nouveau tarif. La simple fermeture du dossier R-3823-2012 pourrait mettre en péril la rétroactivité des tarifs 2013.

[141] S.É./AQLPA affirme que la demande tarifaire du Transporteur pourrait tout aussi bien être traitée dans le cadre du présent dossier que dans un nouveau dossier. Pour ce faire, la Régie pourrait émettre une liste de nouvelles règles procédurales qui modifieraient le statut de l'AQCIE-CIFQ pour le rendre similaire à celui d'un intervenant et modifier le statut du Transporteur pour le rendre similaire à celui d'un demandeur. Il

suggère quelques modalités procédurales que la Régie pourrait suivre selon le scénario retenu par cette dernière. Il mentionne également la possibilité pour les intervenants et le demandeur de se voir rembourser les frais pour la partie du dossier écoutée avant le dépôt de la proposition tarifaire du Transporteur au mois d'août 2013.

[142] L'UC juge mal fondée la position du Transporteur. Elle considère que ce dernier erre en droit lorsqu'il affirme que le dépôt d'une demande tarifaire relève obligatoirement d'une entreprise réglementée. Selon l'intervenante, il est très clair de la Loi et des décisions rendues dans le présent dossier qu'il ne s'agit pas d'une exigence. Elle estime que la Régie a le droit de demander au Transporteur, quel que soit le dossier, de déposer toutes les informations et tous les documents requis pour avoir un dossier tarifaire complet. L'UC juge important que le dossier R-3823-2012 soit reconnu comme un dossier valable.

[143] L'UC demande, advenant le cas où la Régie accepterait la demande du Transporteur d'ouvrir un nouveau dossier traitant des années tarifaires 2013 et 2014, que le présent dossier soit suspendu jusqu'à ce que cette nouvelle proposition tarifaire soit déposée par le Transporteur. Une fois le nouveau dossier déposé, la Régie devra soit le joindre au présent dossier, ou encore verser le contenu du présent dossier dans un nouveau, afin de lier les deux dossiers. L'UC souhaite s'assurer, par cette façon de procéder, que la décision déclarant les tarifs provisoires soit protégée par les modalités de traitement que dictera la Régie.

Opinion de la Régie

[144] La Régie note d'emblée que l'ensemble des participants partagent l'objectif de déterminer les tarifs pour les années tarifaires 2013 et 2014 dans un délai opportun afin qu'ils puissent être pris en compte dans les tarifs 2014 du Distributeur.

[145] L'article 48 de la Loi prévoit :

« 48. Sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative, la Régie fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné. Elle peut notamment demander au transporteur

d'électricité, au distributeur d'électricité ainsi qu'à un distributeur de gaz naturel de lui soumettre une proposition de modification.

Une demande est accompagnée des documents et des frais prévus par règlement. Le distributeur d'électricité et un distributeur de gaz naturel doivent joindre à une telle demande un document faisant état des impacts d'une hausse tarifaire sur les personnes à faible revenu ». [Nous soulignons]

[146] Comme la Régie le reconnaissait dans sa décision D-2012-126, la notion de personne intéressée à l'article 48 de la Loi est le plus souvent incarnée par le Transporteur. Le cadre réglementaire, composé notamment du Règlement et du Guide de dépôt, allégué par le Transporteur au soutien de sa demande d'ouvrir un nouveau dossier tarifaire, ne fait que refléter cette réalité. Toutefois, comme il était également mentionné à cette même décision, la notion de personne intéressée à l'article 48 de la Loi n'est pas limitée à l'entreprise réglementée en général et au Transporteur en particulier.

[147] Il s'agit d'un principe d'interprétation largement accepté que les prescriptions d'une loi doivent avoir préséance sur celles des règlements et d'autant plus sur celles d'un guide administratif. C'est pourquoi, si la Loi permet à une personne intéressée de faire une demande, il ne saurait lui être opposé le cadre réglementaire pour faire obstacle à cette demande.

[148] Le Transporteur plaide également que procéder à l'étude d'une demande tarifaire alors qu'il n'est pas le demandeur contreviendrait à la saine administration des dossiers et à l'équité procédurale.

[149] La Régie ne peut accepter cet argument du Transporteur, alors que le législateur a expressément prévu la possibilité qu'une personne intéressée demande une telle modification tarifaire.

[150] La Régie partage le souci du demandeur et de certains intervenants de préserver les tarifs provisoires jusqu'à ce qu'une décision finale sur les tarifs 2013 puisse être rendue. Dans sa décision D-2012-164, la Régie acceptait de maintenir provisoirement, à compter du 1^{er} janvier 2013, les tarifs de transport d'électricité approuvés pour l'année 2012, puisqu'elle jugeait qu'il pouvait y avoir un préjudice sérieux et irréparable pour les parties de ne pouvoir bénéficier, le cas échéant, d'une modification tarifaire au 1^{er} janvier 2013.

[151] Comme le soulignait S.É./AQLPA, procéder au moyen d'un nouveau dossier tarifaire pourrait avoir pour effet de mettre en péril la décision D-2012-164. En effet, la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Bell Canada*⁴¹ reconnaissait le pouvoir du CRTC de réviser rétroactivement des tarifs ayant été approuvés provisoirement, contrairement à ceux fixés par une décision dite définitive. Une des conséquences de cette décision est que, lorsque la Régie fixe des tarifs, ils ne peuvent être révisés rétroactivement à moins d'avoir fait l'objet d'une ordonnance les déclarant provisoires.

[152] La Régie considère qu'il est important de permettre à tous les participants d'être entendus dans un cadre assurant l'équité procédurale.

[153] Le Transporteur a affirmé d'ailleurs, au cours de la rencontre préparatoire, que la Régie, lorsqu'elle siège en matière tarifaire, n'agit pas comme tribunal mais plutôt dans le cadre d'un processus quasi législatif :

« On est ici dans un processus quasi législatif, là. Quand vous êtes en matière tarifaire ce n'est pas comme en matière de plainte, où là vous avez des faits à arbitrer sur l'application d'une norme. Ici on est en matière quasi législative »⁴².

[154] Les auteurs se sont questionnés sur le rôle spécifique des organismes de régulation économique dans leurs activités de régulation économique.

[155] Dans leur *Précis de droit des institutions administratives*⁴³, les professeurs Issalys et Lemieux procèdent à une analyse des fonctions que peuvent assumer des organismes de régulation économique, comme la Régie, afin d'en comprendre la nature et d'identifier ce qui les distingue des tribunaux administratifs à proprement parler :

« Tribunaux administratifs et organismes de régulation sont souvent associés, quelquefois même confondus dans la notion extensive de tribunal administratif. Ils ont effectivement des traits communs. Dans les deux cas, il y a décentralisation de la fonction juridictionnelle pour des motifs de technicité, d'efficacité, d'accessibilité, qui n'excluent pas le besoin d'indépendance et d'impartialité. Les rapports des deux types d'organismes avec les tribunaux judiciaires reposent sur

⁴¹ *Bell Canada c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), [1989] 1 R.C.S. 1722.

⁴² Pièce A-0016, NS du 23 mai 2013, p. 140.

⁴³ P. Issalys et D. Lemieux, *L'Action gouvernementale*, 3^e édition, Éditions Yvon Blais, 2009.

les mêmes principes. Tribunaux administratifs et organismes de régulations se distinguent en ce que les premiers sont des organes strictement juridictionnels, appliquant des normes juridiques préexistantes et objectives à des situations de fait, alors que les seconds appliquent à la fois des normes objectives et subjectives (par exemple «l'intérêt public»), quelques fois extrajuridiques. Ils se distinguent également par l'objet et les formes de leur activité, et par leur rapport avec l'Administration centrale. [...]

La technique de régulation, empruntée aux institutions administratives américaines au début du XX^e siècle, déborde en effet la seule fonction juridictionnelle. Elle consiste à employer, pour la surveillance et l'encadrement d'un secteur d'activité économique, une combinaison variable de procédés

- *Comportant la formulation de normes juridiques, ou de règles administratives plus ou moins contraignantes, à portée générale : édicition de règlements et formulation d'énoncés de politique et de directives;*
- *Relevant du contrôle d'exécution de ces normes et du soutien aux dirigeants politiques : recherche, statistique, élaboration de politique, prélèvement de droits, inspection, enquêtes, activité consultative auprès de l'administration centrale;*
- *Conduisant à des actes administratifs à portée individuelle, généralement soumis à une procédure contradictoire : attribution et révocation de permis, imposition de sanctions, approbation de tarifs exigibles par les exploitants d'entreprises, attribution de subventions compensatoires.*

Les organismes investis de cette gamme complète de pouvoirs, qui évoque les trois grandes fonctions de l'État, jouent en quelque sorte, pour les secteurs d'activités relevant de leur compétence, le rôle d'un «appareil d'État en miniature». La confusion des pouvoirs qu'implique cette conception de la régulation représente une dérogation très poussée par rapport au principe de séparation des Pouvoirs. Elle a pu être tolérée en raison des contrôles qu'exercent respectivement sur les organismes de régulation les organes titulaires des trois fonctions classiques de l'État : le Parlement, le gouvernement et les tribunaux. Ces contrôles sont cependant équilibrés par l'autonomie réelle traditionnellement reconnue aux organismes de régulation. Plus qu'aucun autre type d'organismes créés par décentralisation fonctionnelle, les organismes de régulation soulèvent une problématique très délicate d'équilibre entre ces contrôles et leur autonomie. (références omises) [...]

Du fait de leur mission de surveillance continue d'un secteur d'activité économique, les organismes de régulation disposent de pouvoirs beaucoup plus étendus que les tribunaux administratifs. [...] Il est appelé à décider de questions plus « ouvertes », en tenant compte d'un contexte factuel plus large et plus mobile, sur la base de règles qui ne sont pas toutes des normes juridiques et qui, même lorsqu'elles en sont, demeurent souvent très souples. L'encadrement des pouvoirs discrétionnaires de l'organisme est donc, dans bien des cas, assez faible »⁴⁴. [Nous soulignons]

[156] Relativement à la mission de tels organismes de régulation économique, ils ajoutent :

« Par ailleurs, le processus décisionnel des organismes de régulation est en général plus complexe que celui des tribunaux administratifs. Il porte en effet sur des situations économiques mettant en cause une multiplicité d'intérêts : concurrents, fournisseurs, clients, consommateurs, collectivités territoriales, groupement d'intérêts ou de conviction divers (association écologistes, groupements culturels, groupes de défense de catégories vulnérables, syndicats, associations professionnelles, etc.). Dans la mesure où la décision à prendre revêt une portée générale, le processus qui y conduit vise moins à déterminer les droits d'individus ou d'entreprises particularisées qu'à informer l'organisme de régulation, et se prête donc à un encadrement procédural souple, ouvert à une large participation. Le fonctionnement de l'organisme de régulation s'apparente alors à celui d'un organisme consultatif ou d'une commission d'enquête. Certains dispositifs de régulation permettent d'ailleurs à l'organisme de soutenir financièrement la participation aux audiences d'intervenants dont l'apport est jugé nécessaire; dans certains cas, l'organisme peut mettre ce soutien à la charge des entreprises susceptibles de bénéficier d'avantages économiques par l'effet de la décision en préparation. En revanche, lorsque l'organisme est appelé à statuer sur une situation individualisée, la complexité de celle-ci et l'importance des enjeux, notamment économiques, de la décision imposeront souvent le strict respect de la procédure contradictoire. Le fonctionnement de l'organisme se rapprochera alors de celui du tribunal administratif, même si, en droit québécois, il continue de relever l'exercice d'une fonction administrative.

Quel que soit le type de décision à rendre, l'organisme de régulation disposera, en raison même du caractère multifonctionnel de sa mission, de ses propres sources d'informations. Ses services d'enquête, de documentation et d'analyse

⁴⁴ Ibid., p. 452 à 460.

pourront apporter aux débats qui se déroulent devant lui une contribution relativement indépendante par rapport à celle des autres parties ou intervenants. À cet égard, l'organisme de régulation se trouve placé dans une situation bien différente de celle d'un tribunal judiciaire ou de la plupart des tribunaux administratifs. Il n'est pas exclusivement tributaire de la « preuve » faite devant lui par les administrés. Il peut compter non seulement sur les compétences spécialisées de ses membres, mais aussi sur les ressources humaines et matérielles souvent importantes qui lui sont confiées pour l'exécution de sa mission de régulation. Cette situation, liée au caractère même de cette mission, rend plus problématique encore que dans le cas des tribunaux administratifs la transposition aux organismes de régulation du modèle de la décision judiciaire. En effet, tandis que les juges judiciaires ne tranchent que les affaires qu'ils ont entendues, sur la seule base de qu'ils ont entendu, les membres des organismes de régulation pratiquent une collégialité plus large, et sont assistés de collaborateurs permanents dont la tâche est de contribuer à leurs décisions par des études, des rapports et des avis [...] »⁴⁵. [Nous soulignons]

[157] La Régie retient qu'en matière tarifaire elle procède de manière inquisitoire (et non contradictoire) et que, de ce fait, il n'est pas requis qu'une entreprise réglementée soit la demanderesse.

[158] À tout événement, le Transporteur mentionnait, lors de la rencontre préparatoire, qu'il s'adaptera en fonction de la décision que rendra la Régie :

« Écoutez, si la Régie décidait de conserver le véhicule actuel, écoutez, c'est sûr on va s'adapter »⁴⁶.

[159] Pour l'ensemble des motifs mentionnés à la présente section, la Régie rejette la proposition du Transporteur d'ouvrir un nouveau dossier aux fins de fixer ses tarifs 2013 et 2014 et dans lequel il serait le demandeur. **La Régie juge pertinent de continuer l'examen des années tarifaires 2013 et 2014 dans le cadre du présent dossier et détermine que le Transporteur demeure mis en cause dans le présent dossier.**

[160] Par contre, la Régie prend note des arguments du Transporteur quant à ses droits procéduraux et qu'il ne désire pas être constamment mis dans la position où il doit demander l'autorisation de faire une réplique à la suite d'un intervenant. Puisque

⁴⁵ *Ibid.*, p. 461-462.

⁴⁶ Pièce A-0016, NS du 23 mai 2013, p. 166.

l'examen des années tarifaires 2013 et 2014 débutera par le dépôt de la proposition tarifaire du Transporteur au plus tard le 1^{er} août 2013, la Régie accordera au Transporteur, en matière procédurale, les mêmes droits et obligations qui sont usuellement accordés à un demandeur.

[161] De même, il sera le premier à déposer sa preuve, de même que le premier à la présenter lors de l'audience orale. Il aura également un droit de réplique à la suite de la preuve et à la plaidoirie des intervenants. Le Transporteur, toutefois, continuera de coter ses pièces qu'il produira sous la cote C-HQT afin d'éviter un remaniement complet du dossier.

[162] Au cours de la rencontre préparatoire, il a aussi été question d'aspects procéduraux dont notamment la reconnaissance des intervenants. À cette étape du dossier, précédant le dépôt de la proposition tarifaire et de la preuve du Transporteur, la Régie ne juge pas utile de décider de l'ensemble des enjeux procéduraux. Par contre, en ce qui a trait aux demandes d'intervention, **la Régie juge que les intervenants déjà reconnus au dossier le sont d'emblée pour le traitement de l'année tarifaire 2014.**

[163] Sur dépôt, par le Transporteur, de sa proposition et de la preuve à son soutien pour les années tarifaires 2013 et 2014, la Régie donnera ses instructions quant à la publication d'un nouvel avis public au traitement des demandes d'intervention pour toute personne désireuse d'intervenir au dossier pour la fixation des tarifs 2014 ainsi qu'au dépôt des budgets de participation de l'AQCIE/CIFQ et de l'ensemble des intervenants. La Régie fera alors part du calendrier détaillé de traitement du dossier.

[164] **La Régie traitera le présent dossier dans le cadre d'une audience orale.**

[165] **Enfin, en ce qui a trait au remboursement des frais intérimaires, la Régie invite le demandeur et les intervenants à soumettre leurs demandes au plus tard le 3 juillet 2013.**

3.5 ÉCHÉANCIER

[166] L'AQCIE/CIFQ réitère sa préoccupation sur le déroulement du dossier et souhaite le respect des délais de chacune des étapes du processus et la clôture du dossier en temps opportun.

[167] Dans sa lettre du 31 mai 2013, en réponse à une préoccupation de la Régie, le Transporteur soutient que les objectifs recherchés sont que les tarifs pour l'année 2013 soient approuvés en cours d'année 2013 et que les tarifs pour l'année 2014 le soient en début d'année 2014.

[168] Il rappelle que sa proposition de dépôt d'une demande tarifaire 2013 et 2014 constitue, à son avis, une avenue viable permettant d'atteindre efficacement les objectifs précités. Les ressources appropriées ont été prévues afin que les dossiers progressent dans les temps requis.

[169] Par ailleurs, invoquant le calendrier réglementaire particulièrement chargé, le Transporteur juge nécessaire que la Régie favorise toutes mesures d'allègement du processus comme le regroupement d'intérêts. Il demande à la Régie de circonscrire les interventions afin, notamment, d'éviter un accroissement du nombre de questions et un dédoublement des représentations sur un même sujet.

[170] De manière générale, les intervenants partagent la préoccupation de l'AQCIE/CIFQ et souhaitent que le temps requis pour examiner de façon adéquate la proposition tarifaire du Transporteur soit respecté.

[171] L'UC soutient que, étant donné l'ampleur du calendrier réglementaire de l'automne 2013, la priorité devrait être accordée à l'examen de l'année témoin 2013.

Opinion de la Régie

[172] La Régie prend note des préoccupations émises par les participants. Elle comprend que la conciliation des différentes contraintes avec les objectifs visés, notamment en matière d'efficacité du processus réglementaire, requiert de tout un chacun des efforts importants. La Régie verra à prendre toutes les mesures facilitant un déroulement optimal du dossier et l'émission d'une décision dans les meilleurs délais. Elle demande également

le concours de tous les participants pour assurer un examen adéquat du dossier dans le respect des différentes étapes de ce dernier.

[173] Aux fins de permettre aux participants de planifier leur participation aux différents dossiers réglementaires, la Régie fixe dès à présent les échéances suivantes pour certaines étapes du dossier.

3 juillet 2013	Date limite pour le dépôt des demandes de remboursement de frais intérimaires
1 ^{er} août 2013	Date limite pour le dépôt de la proposition tarifaire et de la preuve du Transporteur
18 septembre 2013	Date limite pour le dépôt des demandes de renseignements au Transporteur
22 octobre 2013	Date limite pour le dépôt de la preuve des intervenants
18 novembre 2013	Début de l'audience

[174] **Vu ce qui précède,**

La Régie de l'énergie :

ORDONNE au Transporteur de déposer sa proposition tarifaire accompagnée d'une preuve à son appui, conformément à la section 3, au plus tard le 1^{er} août 2013, à 12 h;

RECONNAÎT les intervenants du présent dossier⁴⁷ aux fins de l'examen de l'année tarifaire 2014;

INVITE le demandeur et les intervenants à soumettre leurs demandes de remboursement des frais intérimaires au plus tard le 3 juillet 2013, à 12 h;

⁴⁷ Décision D-2013-069.

DEMANDE aux participants de se conformer à l'ensemble des autres éléments décisionnels contenus dans la présente décision.

Lise Duquette
Régisseur

Suzanne G. M. Kirouac
Régisseur

Pierre Méthé
Régisseur

Représentants :

- Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO) représentée par M^e Stéphanie Lussier;
- Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM) représentée par M^e Paule Hamelin;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M^e Geneviève Paquet;
- Hydro-Québec représentée par M^e Yves Fréchette;
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Annie Gariépy;
- 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 Hélène Sicard.