

DÉCISION

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2005-50	R-3549-2004 R-3557-2004	31 mars 2005
-----------	----------------------------	--------------

PRÉSENTS :

M. Normand Bergeron, M.A.P., vice-président
M^e Benoît Pepin, LL.M.
M. François Tanguay

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

Liste des intervenants apparaissant à la page suivante

Intervenants

Décision sur la Phase 1 : revenus requis et budget des investissements 2005

Demande relative à la modification des tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec au 1^{er} janvier 2005 et

Demande d'autorisation du budget des investissements 2005 pour les projets du Transporteur dont le coût individuel est inférieur à 25 millions de dollars

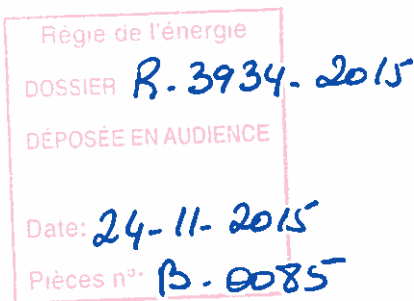


TABLEAU 14 – ÉVOLUTION DE LA BASE DE TARIFICATION 2001-2005

(en milliers de \$) (moyenne des 13 soûdes)	2001	2001	2002	2003	2004	2005	Différence 2005-2001 (D-2002-95)	
	(D-2002-95)	(réel)	(réel)	(réel)	(réel 6/12- budget 6/12)	(projeté)	M\$	%
Immobilisations								
Immobilisations en exploitation	14 095 270	13 841 185	13 396 447	13 324 678	13 867 917	13 936 162		
Actifs incorporels			386 066	383 537	379 826	414 886		
	14 095 270	13 841 185	13 782 513	13 708 215	14 247 743	14 351 048	255 778	1,8%
Dépenses non amorties et autres actifs								
Avantages sociaux futurs - actifs	75 000	95 829	110 200	126 793	134 683	135 931	60 931	81,2%
Avantages sociaux futurs - passifs	(54 698)	(54 608)	(58 450)	(62 459)	(68 081)	(73 835)	(19 137)	35,0%
Mesures de réduction de l'effectif	7 348	12 104	4 584	1 518	522	52	(7 296)	-99,3%
Frais de développement et autres frais reportés	975	2 509	2 905	3 516	4 486	7 328	6 353	
Remboursement gouvernemental	167 416	147 065	125 085	118 170	110 764	102 057	(65 359)	-39,0%
	196 041	202 899	184 324	187 538	182 374	171 533	(24 508)	-12,5%
Fonds de roulement								
Encaisse	53 015	53 875	55 269	58 083	61 890	58 894	5 879	11,1%
Matériaux, combustibles et fournitures	92 902	93 565	87 213	85 354	79 201	80 202	(12 700)	-13,7%
	145 917	147 440	142 482	143 437	141 091	139 096	(6 821)	-4,7%
TOTAL	14 437 228	14 191 524	14 109 318	14 039 190	14 571 208	14 661 677	224 449	1,6%

Source : pièces HQT-8, documents 2-3-4-5-6, page 2 et dossier R-3401-98, pièce HQT-7, document 2R, page 2

Pour les motifs qui suivent, la Régie approuve, aux fins de la détermination de son revenu requis et de ses tarifs, la base de tarification projetée pour 2005, sous réserve du montant du budget des investissements 2005 de moins de 25 M\$ et d'un montant de 20,2 M\$ relatif au raccordement de la centrale de la Toulouste. Elle demande au Transporteur de mettre à jour les données de sa base de tarification et de les déposer à la Régie au plus tard le 15 avril 2005 à 12 h.

7.1 AJOUTS À LA BASE DE TARIFICATION

Lors de la présente audience, l'information nécessaire pour établir le lien entre les autorisations en vertu de l'article 73 de la Loi et les ajouts à la base de tarification est devenue un enjeu majeur.

Le Transporteur propose de répondre au critère de l'article 49 de la Loi en démontrant qu'il n'a pas mis en exploitation des actifs d'une valeur supérieure aux montants autorisés pour ses différents projets. De fait, les montants autorisés par la Régie ont excédé le montant des

prises en exploitation. Le Transporteur soutient que cela permet à la Régie de considérer prudemment acquises et utiles toutes les additions apportées à sa base de tarification.

La Régie juge nécessaire de préciser ce qu'elle requiert aux fins de la démonstration du caractère prudemment acquis et utile des actifs aux fins de leur inclusion dans la base de tarification du Transporteur lors d'une demande sous l'article 49 de la Loi.

Le sujet a fait l'objet de nombreux échanges lors de l'audience. Le Transporteur prétend que la Régie doit présumer que le Transporteur a agi de façon prudente et conforme à l'autorisation, à moins qu'une preuve contraire déterminante soit présentée quant à des agissements frauduleux, négligents ou de mauvaise administration de ses gestionnaires. UC et le RNCREQ rejettent l'existence d'une telle présomption. Selon ces intervenants, le simple fait que les projets n'aient pas excédé les montants autorisés ne satisfait pas le fardeau de preuve exigé du Transporteur par l'article 49 de la Loi. Le Transporteur doit démontrer qu'il a obtenu l'autorisation de la Régie, que les actifs seront en usage et qu'ils serviront les fins pour lesquelles ils ont été approuvés. En somme, le fardeau de démontrer l'utilité des actifs repose sur le Transporteur et non sur les intervenants.

De ces échanges, la Régie retient une préoccupation importante de la part des intervenants et du Transporteur. Tous désirent obtenir plus de certitude sur le critère d'approbation. Les intervenants disent requérir plus d'information et le Transporteur voit dans cette démonstration une charge de travail démesurée.

De ce débat, la Régie ne peut retenir ni la thèse du Transporteur fondée sur la seule présomption de bonne foi, qui l'absout de toute preuve, ni celle des intervenants qui, rejetant tout effet pratique aux approbations antérieures fondées sur l'article 73 de la Loi, demandent une preuve méticuleuse *a posteriori* de l'utilité de chaque actif ajouté à la base de tarification.

Il appartient au Transporteur de démontrer la prudence et l'utilité de ses investissements. Ce fardeau de preuve, commun à tous les demandeurs et à l'ensemble de la demande tarifaire, ne peut lui échapper à l'égard des ajouts à la base de tarification. Aucune disposition, dans la Loi, ne soutient une absence de preuve ou un tel renversement du fardeau de la preuve aux intervenants à ce sujet.

Par ailleurs, le Transporteur est soumis à un régime d'approbation préalable de ses investissements en vertu de l'article 73 de la Loi. Dans le cadre de cet examen, la Régie se penche notamment sur les objectifs, la description, la justification du projet en relation avec l'objectif visé, sa faisabilité technique et économique, les alternatives, la raisonnable des

coûts et l'impact tarifaire du projet. La Régie porte alors un premier jugement sur le caractère prudent de l'investissement ainsi que sur l'utilité appréhendée du projet. Cette approbation, pour donner un sens à la Loi, doit avoir un effet lors de l'approbation de l'ajout d'un tel actif à la base de tarification du Transporteur.

Si le projet est réalisé dans le contexte qui soutient son autorisation préalable et que les coûts de réalisation ne sont pas supérieurs à ceux approuvés, la Régie peut présumer de leur prudence et de leur utilité.

Malgré tout, lors de la demande d'inclusion à la base de tarification, le Transporteur ne peut se contenter d'alléguer l'existence de l'autorisation préalable pour justifier l'inclusion de l'actif puisqu'une telle autorisation ne doit pas être interprétée comme une reconnaissance automatique pour fins d'inclusion dans la base de tarification²⁴. Le Transporteur doit identifier les actifs, démontrer le respect des conditions d'approbation préalable et fournir aux intervenants et à la Régie suffisamment d'information sur ceux-ci pour leur permettre d'apprécier la justification de l'ajout demandé à la base de tarification.

Pour ses prochains dossiers tarifaires, la Régie demande au Transporteur de dresser la liste des actifs (par projets ou catégories de projets de moins de 25 M\$) qu'il désire ajouter à sa base de tarification. Il en mentionnera l'origine et les conditions de l'approbation préalable. Il soutiendra, vraisemblablement par la déclaration de ses gestionnaires, que ces actifs sont en usage pour l'exploitation de son réseau et qu'ils sont mis au service de ses clients²⁵. Par exemple, dans le cas d'une ligne de transport, il affirmera que la ligne est en service ou qu'elle le sera durant l'année témoin projetée et qu'il en perçoit des revenus de transport conformément aux *Tarifs et conditions*.

Sur la base de cette démonstration, la présomption de prudence et d'utilité prend son sens et renversera le fardeau de la preuve pour la faire porter sur les intervenants qui remettent en question l'inclusion de l'actif à la base de tarification du Transporteur.

Sur la base de l'information soumise, les intervenants pourront examiner les demandes d'ajout d'actifs, mais ils assumeront le fardeau de renverser cette présomption de bonne foi des décisions antérieures du Transporteur, par une démonstration d'abus, de dépassements de coûts exagérés, d'imprudence ou autrement²⁶.

²⁴ Décisions D-90-55, dossier R-3180-90, 31 juillet 1990 et D-90-71, dossier R-3190-90, 26 novembre 1990.

²⁵ C. F. Jr, Phillips, *The Regulation of Public Utilities*, 3^e éd., P.U.R. 1993, page 340.

²⁶ C. F. Jr, Phillips, *The Regulation of Public Utilities*, 3^e éd., P.U.R. 1993, page 341.

La Régie pourra ainsi, à la lumière des informations soumises par le Transporteur, s'assurer que les sommes approuvées ont été prudemment engagées à la lumière des circonstances qui prévalaient au moment de la prise de décision²⁷ et qu'elle donnera effet à la présomption de bonne foi²⁸ invoquée par le Transporteur.

Cette approche est conforme au cadre législatif québécois des articles 49 et 73 de la Loi. Elle l'est aussi envers l'opinion exprimée par le juge Brandeis dans *Missouri ex rel. Southwestern Bell Teleph. Co. v. Missouri Pub. Service Commission*, 262 U.S. 276, à la page 289, note 1²⁹ :

« The term 'prudent investment' is not used in a critical sense. There should not be excluded, from the finding of the base, investments which, under ordinary circumstances, would be deemed reasonable. The term is applied for the purpose of excluding what might be found to be dishonest or obviously wasteful or imprudent expenditures. Every investment may be assumed to have been made in the exercise of reasonable judgment, unless the contrary is shown. »

La conclusion de la Régie est similaire, sur le plan pratique, à celle de l'*Alberta Energy and Utilities Board* dans l'affaire *Atco Pipelines : 2003/2004 General Rate Application Phase 1*, décision 2003-100 du 2 décembre 2003, à la page 9 :

« The Board is of the view that it is the applicant's responsibility to justify its application through the traditional regulatory process, and the concept of management in good faith does not negate or reduce its responsibility to thoroughly and adequately explain individual budget items. »

RACCORDEMENT DE LA CENTRALE DE LA TOULNUSTOUC

Le Transporteur demande d'inclure à sa base de tarification un montant de 25,9 M\$ correspondant à la mise en service d'une ligne 69 kV servant à l'alimentation du chantier, puis à l'alimentation des services auxiliaires, de la centrale de la Toulnostouc.

²⁷ *Interprovincial Pipe Line Ltd.*, décision RH-2-76 de décembre 1977, aux pages 3-10 à 3-12.

²⁸ Article 2847 *Code civil du Québec*.

²⁹ Ce passage fut retenu avec approbation par l'Office national de l'énergie dans l'affaire *Interprovincial Pipe Line Ltd.*, décision RH-2-76 de décembre 1977, aux pages 3-9 et 3-10, dont le principe fut repris dans l'affaire *TransCanada PipeLines Ltd. Tolls and Tariffs*, décision RH-1-2002 de juillet 2003, à la page 16. Ce passage fut aussi retenu par l'*Alberta Energy and Utilities Board* dans l'affaire *Atco Pipelines : 2003/2004 General Rate Application Phase 1*, décision 2003-100 du 2 décembre 2003, à la page 7. Il fut enfin récemment réaffirmé par la Cour supérieure de l'Ontario dans l'affaire *Enbridge Gas Distribution Inc. c. Ontario (Energy Board)*, 2005 CANLII 4941 (Ont. Div. Ct.).