

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

NO : R-4009-2017

DEMANDE RELATIVE AUX MODIFICATIONS
DE CONVENTIONS COMPTABLES ASC 715,
COMPENSATION-RETIREMENT BENEFITS,
ET POUR LA CRÉATION DE COMPTES
D'ÉCARTS

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

et

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOUMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ
(ci-après « AQCIE »)

et

LE CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE
DU QUÉBEC
(ci-après « CIFQ »)

Intervenants

**NOTES D'ARGUMENTATION DE L'AQCIE ET DU CIFQ
SUR LA DATE D'APPLICATION DES CHANGEMENTS
PROPOSÉS PAR HYDRO-QUÉBEC**

IMPACT DE L'APPLICATION ANTICIPÉE DE LA DEMANDE

1. Nous comprenons que la demande d'Hydro-Québec comporte 3 conclusions :
 - Approuver les modifications qu'elle propose aux méthodes comptables découlant, selon elle, des modifications à la norme ASC 715;
 - Autoriser l'application de ces modifications à compter du 1^{er} janvier 2017;

- Autoriser la création de comptes d'écarts afin d'y comptabiliser les impacts de l'adoption des modifications à la norme ASC 715 à compter du 1^{er} janvier 2017.
2. Lors de la présentation originale de son dossier, Hydro-Québec estimait à 33,8 M\$ l'impact favorable à la clientèle du Distributeur qui résulterait du seul fait de l'application des modifications proposées à compter du 1^{er} janvier 2017 plutôt qu'à compter de 2018. (Voir HQTD-1 document 1, Tableau 5, page 10, la pièce B-0003)
 3. Il est apparu, depuis, que cette estimation correspondait à une valeur maximale devant éventuellement être réduite, dans le cas du Transporteur, et par conséquent du Distributeur, d'un montant qui n'a pas été déterminé avec précision. (Voir la réponse à la DDR # 2 de la Régie produite le 16 octobre 2017)
 4. Il est aussi apparu, depuis, que les estimations d'Hydro-Québec étaient tributaires de l'acceptation par la Régie non seulement des modifications à l'ASC 715 mais aussi des modifications de méthode jugées opportunes par Hydro-Québec, en particulier de la répartition des impacts entre les unités réglementées et non réglementées proposée par Hydro-Québec.
 5. Néanmoins, il semble demeurer acquis, dans l'état actuel du dossier, que l'application des modifications discutées à compter du 1^{er} janvier ou du 7 juillet 2017 aurait un impact favorable aux clientèles du Transporteur et du Distributeur, ce qui est une considération essentielle pour les intervenants, ainsi que pour la Régie selon ce qui appert des paragraphes 19 et 20 de sa décision D-2017-075 rendue au présent dossier le 7 juillet 2017.

CAS D'EXCEPTION À LA RÈGLE DE NON RÉTROACTIVITÉ OU DE NON RÉTROSPECTIVITÉ

6. Tel que l'indique la Régie au paragraphe 18 de sa décision D-2017-075, ce n'est que dans certains cas exceptionnels que la Régie pourra, à son avis, rendre une décision à impacts tarifaires applicable à une période antérieure à telle décision.
7. L'application la plus fréquente de ces cas « exceptionnels » par la Régie semble être celle des dossiers tarifaires du Transporteur où, chaque année, la Régie accepte de reconnaître provisoires, à compter du 1^{er} janvier de l'année à venir, les tarifs alors en cours, ces tarifs provisoires devant éventuellement être remplacés rétroactivement au 1^{er} janvier par de nouveaux tarifs établis au cours des mois de février ou mars qui suivent.
8. Une autre application fréquente est celle où une demande fait l'objet d'une autorisation provisoire immédiate, avant étude approfondie du dossier, mais qui est sujette à ratification ou à modification par la décision finale à être rendue sur la demande.
9. La Régie a rendu une telle ordonnance au présent dossier par sa décision D-2017-075, laissant ouverte, par son paragraphe 23, la question de savoir si le cas sous étude est un cas exceptionnel justifiant non seulement une application à compter de la date d'ordonnance de sauvegarde (le 7 juillet 2017) mais aussi une application au 1^{er} janvier 2017, ainsi que le demande Hydro-Québec.

LES MOTIFS INVOQUÉS PAR HYDRO-QUÉBEC

10. Hydro-Québec explique, dans ses réponses aux DDR de la Régie, qu'elle n'a pas pu loger sa demande à la Régie avant l'adoption des tarifs en vigueur pour 2017 vu que la norme comptable en cause n'a été modifiée par le FASB qu'en mars 2017 puis

- appliquée par Hydro-Québec, pour ses états financiers à vocation générale, à compter du 1^{er} janvier 2017, seulement à la suite d'une décision de son conseil d'administration prise le 18 mai 2017.
11. Elle précise, à la page 5 de B-0003 (HQTD-1, document 1), qu'en principe les modifications à l'ASC 715 entrent en vigueur pour les exercices financiers ouverts après le 15 décembre 2017 mais qu'Hydro-Québec pouvait décider d'appliquer (pour ses états financiers à vocation générale) la norme comptable telle que modifiée à compter d'une date antérieure au 15 décembre 2017 pourvu que cette date soit le 1^{er} janvier 2017.
 12. Elle ajoute, dans sa réponse 1.1 à la DDR # 1 de la Régie (B-0015), que la décision de faire rétroagir les modifications au 1^{er} janvier 2017 avait un effet favorable sur les activités non réglementées et que « la clientèle (des entités réglementées) pourrait bénéficier d'une réduction des revenus requis par leur adoption dès le 1^{er} janvier 2017 ».
 13. Elle explique, dans sa réponse 6.4 à la DDR # 1 de la Régie, que le refus de sa demande d'application depuis le 1^{er} janvier 2017 l'obligerait à tenir deux registres distincts pour le suivi de ses immobilisations, ce qui entraînerait des complications considérables.
 14. Elle conclut, dans sa réponse à la demande 7.1 de la DDR # 2 de la Régie, que l'adoption anticipée au 1^{er} janvier 2017, pour fins réglementaires, en plus de respecter le principe de cohérence, permet à la clientèle de bénéficier d'une réduction des revenus requis dès le 1^{er} janvier 2017.
 15. En somme, selon Hydro-Québec, l'adoption anticipée au 1^{er} janvier 2017 lui faciliterait la tenue de ses registres et permettrait à la clientèle des entités réglementées de bénéficier d'une réduction des revenus requis à compter de cette date.

16. Enfin, Hydro-Québec a invoqué, au soutien de sa demande, la décision D-2017-062 rendue récemment par la Régie sur une demande de Gazifère Inc.

DISTINCTION DU CAS GAZIFÈRE

17. Les intervenants ne partagent pas l'avis exprimé par le Distributeur selon lequel il y aurait lieu d'assimiler le présent cas à celui qui s'est présenté dans le dossier de Gazifère Inc. qui a fait l'objet de la décision D-2017-062. Dans cette affaire-là, la Régie a autorisé la rétroactivité au motif que l'entreprise avait dû faire face à « une circonstance exceptionnelle, imprévisible et hors du contrôle de Gazifère », en l'occurrence, des inondations (paragraphe 26 de la décision).
18. Ici, la rétroactivité est demandée dans un contexte où Hydro-Québec a elle-même choisi d'adopter, pour ses états financiers à vocation générale, les modifications apportées à l'ASC 715 et a elle-même choisi de le faire avec effet au 1^{er} janvier 2017. Les complications d'ordre comptable pouvant en résulter pour l'entreprise en général ou pour ses divisions réglementées ne sauraient constituer, à notre avis, un « cas exceptionnel » donnant ouverture à une application rétroactive.
19. Les intervenants soumettent toutefois que constitue un cas exceptionnel justifiant de déroger au principe de non rétroactivité le fait qu'il y a, ici, convergence des intérêts de toutes les parties prenantes quant à l'adoption des modifications à l'ASC 715 à compter du 1^{er} janvier 2017.

LA DÉCISION RENDUE SUR LES US GAAP

20. La Régie, dans sa décision D-2017-075, rendue au présent dossier, a référé, à ses paragraphes 16 et 18, à la décision D-2015-189, rendue dans le dossier R-3927-2017 relatif aux modifications de méthodes comptables découlant du passage aux principes comptables généralement reconnus des États-Unis (US GAAP).
21. Dans cette affaire-là, qui s'apparente beaucoup à celle qui nous occupe ici, l'AQCIE-CIFQ avait adopté exactement le point de vue mis de l'avant ici, à savoir qu'en l'absence d'intérêts opposés (en présence, en fait, d'intérêts entièrement concordants, comme c'est le cas ici), rien ne s'oppose à ce que la Régie approuve une demande comportant une portée rétroactive.
22. La Régie, dans cette affaire-là, a, aux paragraphes 213 à 219 de sa décision, rejeté du revers de la main les prétentions communes d'Hydro-Québec et des intervenants selon qui les modifications comptables devraient rétroagir au 1^{er} janvier 2015, après avoir néanmoins affirmé, au paragraphe 180, qu'« en regard de l'importante pression à la baisse sur les tarifs (...) la date d'application du 1^{er} janvier 2016 n'est pas opportune ». Elle affirmera ensuite, au paragraphe 222, que « compte tenu de l'ordonnance provisoire qu'elle a rendue dans sa décision D-2015-109 (elle) autorise le Transporteur et le Distributeur à appliquer l'ensemble des modifications approuvées par la présente décision à compter du 10 juillet 2015 ».
23. L'argumentation proposée par l'AQCIE-CIFQ dans cette affaire-là (qu'elle réitère intégralement dans cette affaire-ci) était articulée comme suit :

Demande relative aux modifications de conventions comptables ASC 715, Compensation-Retirement Benefits, et pour la création de comptes d'écart

« B. LE CARACTÈRE RÉTROACTIF OU RÉTROSPECTIF DE LA DEMANDE :

1. *Tel qu'indiqué dans notre lettre du 21 août 2015 (C-AQCIE/CIFQ-0008) la problématique soulevée par la Régie quant à l'aspect « rétrospectif » de la demande nous paraît, dans l'état actuel du dossier, de nature plutôt théorique;*
2. *La raison pour laquelle les tribunaux refusent généralement d'accorder un effet rétrospectif ou rétroactif à une demande repose sur la nécessité d'assurer une certaine sécurité juridique aux parties intéressées. Or, dans le cas présent, selon ce que révèle la preuve actuellement produite, d'une part, les consommateurs ne seraient d'aucune manière pénalisés par la prise d'effet du changement de référentiel comptable au 1^{er} janvier 2015, bien au contraire, et, d'autre part, la demanderesse propose elle-même ce changement pour des motifs qui lui sont propres et qui ne sont certainement pas contraires à ses intérêts;*
3. *Nous soumettons que dans ce contexte, le principe à l'encontre de la rétrospectivité ou de la rétroactivité ne saurait raisonnablement trouver application;*
4. *Pour ce qui est de la question particulière des durées de vie à considérer pour fins d'amortissement, nous référons la Régie aux recommandations formulées ci-dessus;*
5. *Enfin, dans l'hypothèse où la demande du Transporteur et du Distributeur ne serait pas substantiellement accueillie telle que formulée, mais serait modifiée par la Régie au point où son application à compter du 1^{er} janvier 2015 ou du 7 juillet 2015 ne serait pas favorable aux consommateurs ou contraire aux intérêts des demandeurs, nous soumettons que devrait alors prévaloir le principe selon lequel les changements réglementaires ne devraient pas avoir d'effet rétrospectif. »*

24. La Régie y a répondu ainsi :

« [215] Le principe de non-rétroactivité a été établi afin d'éviter que la stabilité financière des services publics réglementés soit ébranlée, avec toutes les conséquences prévisibles sur le service à rendre aux usagers, si les tarifs connaissaient des variations arbitraires.

[216] D'ailleurs, en lien avec l'importance de la stabilité et de la prévisibilité économique et financière, la Régie souligne que la position soutenue par l'AQCIE-CIFQ est indéfendable.

[217] En effet, l'intervenant convient de la portée rétroactive de la Demande, mais il est d'avis que le principe de non-rétroactivité tarifaire ne doit pas être appliqué puisque la Demande, telle que libellée par la Demanderesse, n'est pas litigieuse pour les clients.

[218] Toutefois, lorsque l'intervenant indique qu'il pourrait réviser sa position si la décision devait différer de la Demande initiale, la Régie comprend que l'AQCIE-CIFQ souhaite une application modulable du principe de non-rétroactivité tarifaire en fonction des conséquences de son application. Cette position n'est pas soutenable.

Demande relative aux modifications de conventions comptables ASC 715, Compensation-Retirement Benefits, et pour la création de comptes d'écarts

[219] Enfin, tel que le mentionne la FCEI, le principe de cohérence et de prévisibilité des décisions est un principe important qui ne saurait être bradé.

[220] Lors du dépôt du dossier, la Régie a constaté l'impact significatif sur les revenus requis de la proposition de la Demanderesse. Elle a alors choisi de préserver les droits des consommateurs et, de façon supplétive, a rendu une ordonnance de sauvegarde, en vertu de l'article 34 de la Loi, autorisant la Demanderesse à adopter provisoirement les modifications de méthodes comptables découlant du passage aux US GAAP et à les utiliser comme référentiel comptable aux fins réglementaires, à compter du 10 juillet 2015.

[221] En conséquence, la Régie refuse la demande du Transporteur et du Distributeur d'appliquer, à compter du 1er janvier 2015, le changement de référentiel comptable aux US GAAP et les modifications de méthodes comptables qui en découlent, ainsi que la révision des durées de vie utile des immobilisations corporelles.

[222] Compte tenu de l'ordonnance provisoire qu'elle a rendue dans sa décision D-2015-109, la Régie autorise le Transporteur et le Distributeur à appliquer l'ensemble des modifications approuvées par la présente décision à compter du 10 juillet 2015. »

[Nos soulignements]

25. Nous soumettons que la décision rendue par la Régie dans l'affaire des US GAAP n'est pas raisonnable et ne devrait donc pas être suivie.
26. Tout comme dans la présente affaire, la raison pour laquelle la Régie a pris l'initiative d'une ordonnance de sauvegarde tenait aux conséquences monétaires favorables importantes pour la clientèle d'une application hâtive des modifications comptables recherchées et c'est pour ce motif qu'elle a « d'emblée » rejeté, au paragraphe 180, l'hypothèse d'une application à compter de 2016 seulement.
27. Cependant, en décidant d'une application à compter de juillet 2015, elle a, dans les faits, accompli pour une plus courte période, ce qu'elle s'est refusée à faire pour toute l'année 2015, en raison d'une adhésion rigide, inappropriée à notre avis, à la règle de non rétroactivité, en dépit des conséquences (la perte de dizaines de millions de dollars par la clientèle) , comme si la Régie ne pouvait pas, dans certains cas exceptionnels, rendre des ordonnances d'application rétroactive, contrairement à la formulation employée au

- paragraphe 18 de la décision D-2017-075 rendue au présent dossier et contrairement aussi à ce que la Régie a décidé notamment dans l'affaire *Gazifère* susmentionnée et dans l'affaire du projet LAD (D-2014-164).
28. Les décisions rendues par la Régie dans les cas exceptionnels susmentionnés l'ont été dans ce qu'elle considère manifestement, avec raison, être l'exercice d'une discrétion dont elle dispose et qu'elle se doit, à notre avis, d'exercer sur la base de considérations d'ordre factuel ayant essentiellement trait à l'équité et à la sécurité juridique des parties prenantes et pas seulement à la « stabilité financière des services publics réglementés », laquelle n'est pas plus en cause ici qu'elle ne l'était dans l'affaire des US GAAP (sans compter la nécessité de s'écarter parfois du principe de non-rétroactivité, en vue, justement, d'assurer la stabilité financière des services publics).
29. Or, dans les cas où il est constaté que toutes les parties prenantes ont avantage à ce qu'une décision soit rendue applicable à une période antérieure, il nous paraît aller de soi qu'il doit y avoir exception au principe.
30. Les cas où toutes les parties prenantes ont intérêt à ce qu'une décision à portée rétroactive soit rendue sont évidemment très rares (bien qu'il s'en soit présenté à la Régie à quelques reprises dans les dernières années) mais dans ces cas (qui ne s'apparentent en rien à celui rencontré, par exemple, dans l'affaire *Bell Canada c. Canada* (CRTC) ou dans les autres dossiers judiciaires litigieux), la solution que nous proposons est bien plus impérieuse que dans des cas comme celui de *Gazifère*, où les intérêts des parties prenantes sont en principe naturellement divergents. La Régie a d'ailleurs noté dans la décision *Gazifère*, ce qui nous paraît un facteur important, l'absence d'opposition des intervenants à la demande de l'entreprise (au paragraphe 9). Elle a fait de même dans la décision LAD [au paragraphe 61], cette affaire où les faits se

rapprochent sans doute le plus de ceux en cause ici, si on excepte le cas des US GAAP.

Il s'agissait, en effet, d'une proposition du Distributeur, qui consentait à une application rétroactive de tarifs inférieurs pour une période d'environ deux ans que la Régie, au paragraphe 61 de la décision, a jugée « relativement courte ».

RECOMMANDATION SUBSIDIAIRE

31. Tout comme la formation agissant dans l'affaire des US GAAP nous a reproché de l'avoir fait, nous concluons nos représentations en recommandant à la Régie de ne pas donner suite à notre demande d'appliquer les modifications pertinentes à compter du 1^{er} janvier 2017 (ni même, d'ailleurs, du 7 juillet 2017) si elle devait conclure que l'application anticipée des modifications pertinentes n'est pas à l'avantage des clientèles. Cette recommandation tient à ce que notre demande d'application anticipée repose sur la situation exceptionnelle alléguée par les demandeurs, selon qui toutes les parties prenantes tirent avantage d'une application anticipée des modifications de méthode proposées. Si la Régie estime que cette allégation n'était pas fondée, ou a cessé de l'être, elle ne sera dès lors plus saisie d'un de ces « cas exceptionnels » justifiant que ne soit pas appliqué le principe de non-rétroactivité.

Lévis, le 18 octobre 2017

PIERRE PELLETIER
Procureur de l'AQCIE et du CIFQ