

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2019-040

R-4032-2018

29 mars 2019

Phase 4

PRÉSENTS :

Simon Turmel
Françoise Gagnon
François Émond
Régisseurs

Gazifère Inc.
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur la demande en irrecevabilité de Gazifère

Demande relative à la fermeture réglementaire des livres pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017, à l'approbation du plan d'approvisionnement et à la modification des tarifs à compter du 1^{er} janvier 2019 et du 1^{er} janvier 2020

Demanderesse :

Gazifère Inc.
représentée par M^e Adina Georgescu.

Intervenants :

Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO)
représentée par M^e Steve Cadrin;

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)
représentée par M^e Guy Sarault;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI)
représentée par M^e Pierre-Olivier Charlebois.

Groupe de recherche appliquée en macroécologie, devenu le Groupe de recommandations et d'action pour un meilleur environnement (GRAMÉ)
représenté par M^e Geneviève Paquet;

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)
représenté par M^e Dominique Neuman.

1. INTRODUCTION

[1] Le 8 mars 2018, Gazifère Inc. (Gazifère) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande relative à la fermeture réglementaire de ses livres pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017, à l'approbation de son plan d'approvisionnement et à la modification de ses tarifs à compter du 1^{er} janvier 2019 et du 1^{er} janvier 2020 (la Demande). Cette demande est présentée en vertu des articles 31 (1^o) (5^o), 32, 34, 48, 49, 72 et 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi).

[2] Le 4 avril 2018, la Régie rend sa décision D-2018-037² par laquelle, notamment, elle accueille la proposition de Gazifère de procéder à l'examen de la Demande en cinq phases et fixe l'échéancier pour le dépôt des demandes d'intervention³.

[3] Le 26 avril 2018, la Régie rend sa décision D-2018-045⁴ par laquelle elle accorde, notamment, le statut d'intervenant à l'ACEFO, à l'ACIG, à la FCEI, au GRAME et à SÉ-AQLPA.

[4] Du 20 juillet au 30 novembre 2018, la Régie rend des décisions relatives aux phases 1 à 3 de la Demande⁵.

[5] Le 31 octobre 2018, Gazifère dépose une troisième demande amendée et sa preuve au soutien de la phase 4 (la Demande réamendée)⁶.

[6] Le 24 janvier 2019, la Régie rend sa décision sur les sujets d'interventions et les budgets de participation pour la phase 4 du présent dossier⁷.

[7] Le 11 février 2019, la Régie et trois des intervenants déposent leurs demandes de renseignements (DDR) à Gazifère sur cette phase 4⁸. Cette dernière y répond le 25 février

¹ [RLRQ, c. R-6.01.](#)

² Décision [D-2018-037](#).

³ Une 6^e phase est ajoutée à la suite de la 2^e demande amendée.

⁴ Décision [D-2018-045](#).

⁵ Décisions [D-2018-090](#), [D-2018-134](#), [D-2018-143](#) et [D-2018-175](#).

⁶ Pièce [B-0155](#).

⁷ Décision [D-2019-009](#).

⁸ Pièces [A-0036](#), [C-ACEFO-0033](#), [C-FCEI-0024](#) et [C-É-AQLPA-0040](#).

2019⁹. Certaines réponses de Gazifère aux DDR de la FCEI sont contestées par cette dernière le 27 février 2019¹⁰. Le 4 mars 2019, Gazifère transmet ses réponses révisées à certaines questions¹¹ et la La FCEI s'en déclare satisfaite le 5 mars 2019¹².

[8] Le 11 mars 2019, l'ACEFO, la FCEI et SÉ-AQLPA déposent leur preuve sur la phase 4 alors que le GRAME dépose ses commentaires finaux¹³.

[9] Le 14 mars 2019, Gazifère demande à la Régie de déclarer certains extraits de la preuve de l'ACEFO irrecevables¹⁴. Le 20 mars 2019, l'ACEFO demande à la Régie de rejeter cette demande en irrecevabilité¹⁵. Le 26 mars 2019, Gazifère dépose sa réplique à l'ACEFO.

[10] La présente décision porte sur la demande en irrecevabilité de Gazifère.

2. DEMANDE EN IRRECEVABILITÉ

[11] Dans sa demande, Gazifère soumet qu'une partie importante de la preuve de l'ACEFO se fonde sur son constat que la croissance réelle du nombre de clients pour l'année 2018 s'est avérée moindre que les prévisions, soutenant ainsi que le facteur de croissance utilisé pour le calcul de l'indicateur serait erroné pour 2018 et 2019.

[12] Gazifère est d'avis que les parties de la preuve de l'ACEFO portant sur le facteur de croissance réelle du nombre de clients et sur la reconsidération du calcul de l'indicateur sont dénuées de fondement et qu'elles dépassent le cadre des enjeux autorisés par la Régie aux fins de l'examen de la phase 4 du présent dossier.

⁹ Pièces [B-0297](#), [B-0298](#), [B-0299](#) et [B-0300](#).

¹⁰ Pièce [C-FCEI-0026](#).

¹¹ Pièce [B-0302](#).

¹² Pièce [C-FCEI-0028](#).

¹³ Pièces [C-ACEFO](#), [C-FCEI-0030](#), [C-SÉ-AQLPA-0042](#) et [C-GRAME-0029](#).

¹⁴ Pièce [B-0303](#).

¹⁵ Pièce [C-ACEFO-0037](#).

[13] Selon Gazifère, en reconsidérant le calcul de l'indicateur pour l'année tarifaire 2019, l'ACEFO contrevient aux décisions D-2017-133 et D-2017-133R¹⁶ approuvant l'indicateur, ainsi qu'à la décision D-2018-090 approuvant les ajustements proposés afin de tenir compte d'un dossier tarifaire bisannuel, notamment en ce que le calcul effectué par Gazifère respecte en tout point la formule de l'indicateur telle qu'approuvée par la Régie. Cette preuve de l'ACEFO contreviendrait également à l'opinion exprimée par la Régie au paragraphe 18 de la décision D-2019-009¹⁷ portant sur les sujets d'intervention de la phase 4 du présent dossier.

[14] En somme, selon Gazifère, l'ACEFO remet en question le calcul de l'indicateur pour l'année tarifaire 2019 et la décision de la Régie d'autoriser l'application de l'indicateur dans le présent dossier aux fins de l'examen de ses dépenses d'exploitation. Gazifère demande donc à la Régie de déclarer irrecevables les deux extraits suivants de la preuve de l'ACEFO¹⁸ :

- p. 5 de 18, à partir du titre « *Croissance du nombre de clients* » jusqu'à « *JFB : Oui. Ce sont les des [sic] mécanismes de true up.* » à la page 6 de 18 (le Premier extrait);
- p.12 de 18, à partir de « *ACEFO :* » jusqu'au titre « *Surévaluation de la base de tarification* » (ce titre étant exclus) à la page 13 de 18 (le Deuxième extrait).

[15] En réponse à la demande de Gazifère, l'ACEFO soumet que les prémisses dont découlent les objections soulevées par Gazifère reposent sur des affirmations en partie erronées. En effet, l'intervenante affirme que son constat relatif à la croissance réelle du nombre de clients en 2018 repose sur un fait nouveau, à savoir le nombre réel de clients du Distributeur au 31 décembre 2018 (le Fait nouveau).

[16] L'intervenante ne soutient pas, contrairement à ce qu'affirme Gazifère, que le facteur de croissance utilisé pour le calcul de l'indicateur pour l'année 2018 « *serait erroné* ». Elle constate simplement les conséquences, maintenant connues, de l'utilisation d'un facteur de croissance basé sur le nombre de clients prévu pour le calcul de l'indicateur en 2018. Elle précise également qu'elle ne suggère aucunement une reconsidération des dépenses d'exploitation autorisées en 2018 et ne remet donc aucunement en question, rétroactivement, l'application des décisions D-2017-133 et D-2017-133R en ce qui a trait à l'utilisation de l'indicateur, selon les modalités approuvées pour l'année 2018.

¹⁶ Dossier R-4003-2017 Phase 2, décisions [D-2017-133](#) et [D-2017-133R](#), respectivement.

¹⁷ Décision [D-2019-009](#), p. 8.

¹⁸ Pièce [B-0303](#), p. 3.

[17] L'ACEFO est également d'avis qu'à la lumière du Fait nouveau, la valeur de départ utilisée par Gazifère dans le calcul de l'indicateur pour l'année 2019 est manifestement erronée et que le résultat de ce calcul soumis en preuve pour les années 2019 et suivantes est, de cause à effet, nécessairement lui aussi erroné.

[18] De plus, l'ACEFO rappelle que, lors de l'examen initial de la proposition d'un indicateur de croissance des dépenses d'exploitation dans le dossier R-4003-2017, le Distributeur a affirmé à plusieurs reprises que la Régie demeurerait libre de considérer l'application de l'indicateur, voire les modalités de son application, lors de chaque dossier tarifaire, en fonction de la preuve soumise et des circonstances qui prévaudraient. L'intervenante rappelle que, dans la décision D-2017-133, la Régie concluait comme suit sur sa discrétion :

« [49] (...) La Régie conservera en tout temps sa discrétion quant à l'application ou non de l'indicateur au dossier tarifaire en cause »¹⁹.

[19] L'ACEFO soumet que sa preuve ne contrevient pas aux décisions D-2018-090 et D-2019-009 puisque, au moment de ces décisions, le Fait nouveau n'était tout simplement pas connu de la Régie. L'intervenante juge que sa demande implique plutôt que la Régie exerce pleinement et librement sa discrétion en ce qui concerne l'application de l'indicateur, les intrants servant à son calcul et ses modalités d'application pour l'année 2019 et, le cas échéant, les années suivantes, le tout conformément à ce qu'elle a elle-même décidé dans sa décision D-2017-133.

[20] En conclusion l'ACEFO demande à la Régie de rejeter la demande en irrecevabilité formulée par Gazifère.

[21] En réplique, Gazifère soutient que la remise en question par l'ACEFO des décisions D-2018-090 et D-2019-009 portant sur l'application de l'indicateur au présent dossier tarifaire consiste, dans les faits, en une demande de révision informelle de ces décisions²⁰.

[22] De plus, selon Gazifère, la notion de « fait nouveau », que l'on retrouve à l'article 37 al. 1, par. 1^o de la Loi et sur lequel l'ACEFO fonde sa prétention, ne trouve aucunement application dans le cas présent.

¹⁹ Dossier R-4003-2017 Phase 2, décision [D-2017-133](#), p. 21.

²⁰ Pièce [B-0306](#), p. 1.

[23] Gazifère rappelle que l'intervenante admet elle-même que le nombre réel de clients au 31 décembre 2018, ainsi que le taux de croissance du nombre réel de clients pour 2018, n'ont été connus que le 25 février 2019 et ne pouvaient l'être avant. Par conséquent, la donnée visée ne constitue par un « fait nouveau » puisqu'elle ne pouvait exister lors du délibéré ayant donné lieu aux décisions D-2018-090 et D-2019-009. Or, il s'agit d'un des trois éléments essentiels qui doivent exister de manière concomitante, tel que le rappelait la Régie dans sa décision D-2002-219 aux pages 16 et 17 citées par Gazifère, soit :

« [...] »

1. *La découverte postérieure à la décision d'un fait nouveau;*
2. *La non disponibilité de cet élément au moment de la prise en délibéré;*
3. *le critère déterminant qu'aurait eu cet élément sur le sort du litige, s'il eût été connu en temps utile [...] »²¹.*

[24] Gazifère précise que si elle avait établi son indicateur sur la base de la donnée réelle qui n'a été connue que le 25 février 2019, l'effet sur l'indicateur aurait été si limité qu'il n'aurait pas été déterminant sur le sort des décisions D-2018-190 et D-2019-009.

[25] Gazifère ne conteste pas que, dans certains cas, des données plus actuelles peuvent donner à la Régie un nouvel éclairage lui permettant de rendre une décision plus informée, mais indique que tel n'est pas le cas en l'espèce, alors que le fait d'accueillir la demande de l'ACEFO aurait, au contraire, pour effet d'alourdir et de retarder le processus réglementaire dans le présent dossier.

[26] Gazifère souligne que la donnée réelle en cause n'est accessible qu'en raison du retard dans le processus de traitement du dossier. Normalement, les données réelles ne sont pas connues lorsque la décision tarifaire est rendue avant la fin de l'année financière précédant l'entrée en vigueur du tarif, auquel cas l'argument soulevé par l'intervenante ne pourrait être avancé.

[27] Enfin, Gazifère soutient que l'intervenante tente de donner aux termes du paragraphe 49 de la décision D-2017-133²², une portée qui aurait pour effet d'altérer la nature même de l'indicateur, de ses paramètres et de ses modalités d'application.

²¹ Pièce [B-0306](#), p. 2.

²² Décision [D-2017-133](#), p. 21, par 49.

Opinion de la Régie

[28] La Régie est d'avis que, dans le Premier extrait, l'ACEFO ne fait que constater les conséquences de l'utilisation d'un facteur de croissance basé sur le nombre de clients prévu pour le calcul de l'indicateur en 2018. En effet, l'intervenante y présente des constats sans faire directement de proposition. **En conséquence, la Régie rejette la demande de déclarer le Premier extrait de la preuve de l'intervenante irrecevable.**

[29] En ce qui a trait au Deuxième extrait, la Régie partage l'avis de Gazifère selon lequel la proposition de l'ACEFO ne respecte pas ses décisions antérieures.

[30] La Régie juge que, contrairement à l'affirmation de l'ACEFO, la valeur de départ utilisée par Gazifère dans le calcul de l'indicateur pour l'année 2019 ne peut être considérée erronée, puisque le Distributeur applique la formule conformément aux décisions D-2017-133 et D-2017-133R.

[31] En effet, la formule approuvée par la Régie prévoit que le point de départ du calcul de l'indicateur est le montant des dépenses d'exploitation autorisées (excluant les comptes de frais reportés (CFR)) de l'année_{t-1}.

[32] Ainsi, les dépenses d'exploitation autorisées 2018, soit l'année_{t-1} sont de 14 471,2 M\$²³, desquelles sont retranchées les montants relatifs aux CFR (1 287 M\$), ce qui établit le montant de départ de la formule de l'indicateur à 13 184 M\$, soit le montant utilisé par Gazifère aux fins du calcul de l'indicateur pour 2019²⁴. La Régie constate également que le calcul de l'indicateur pour l'année 2020 est correctement appliqué et conforme à la décision D-2018-090²⁵.

[33] Quant à la notion de « fait nouveau » sur laquelle l'ACEFO fonde sa prétention, la Régie partage la position de Gazifère selon laquelle il s'agit plutôt d'une demande de reconsidération ou de révision informelle des décisions D-2018-090 et D-2019-009 suivant l'article 37 al.1, par. 1° de la Loi. Cette disposition n'a toutefois aucunement application dans le cas présent, puisque le nombre réel de clients au 31 décembre 2018 ainsi que le taux de croissance du nombre réel de clients pour 2018 n'ont été connus que le 25 février 2019

²³ Dossier R-4003-2017 Phase 3, décision [D-2018-060](#), p. 30, par 90.

²⁴ Pièce [B-0177](#).

²⁵ Décision [D-2018-090](#), p. 22, par 75 et 76.

et ne pouvaient exister lors de la mise en délibéré ayant mené aux décisions D-2018-090 et D-2019-009.

[34] La Régie partage également la position de Gazifère, pour qui l'effet d'établir son indicateur sur la base de la donnée réelle aurait été si limité qu'il n'aurait pas été déterminant sur le sort des décisions D-2018-090 et D-2019-009.

[35] La Régie retient également que l'argument de l'ACEFO n'aurait pu être invoqué n'eût été du retard dans le traitement du dossier, alors que, normalement, les données réelles ne sont pas connues lorsque la décision tarifaire est rendue avant la fin de l'exercice de l'année financière précédant l'entrée en vigueur du tarif.

[36] Enfin, la Régie partage l'avis de Gazifère selon lequel l'ACEFO tente de donner aux termes du paragraphe 49 de la décision D-2017-133 une portée qui aurait pour effet d'altérer la nature même de l'indicateur, de ses paramètres et de ses modalités d'application. En effet, le paragraphe 49 prévoit que « [...] *La Régie conservera en tout temps sa discrétion quant à l'application ou non de l'indicateur au dossier tarifaire en cause* »²⁶ et non d'en modifier la nature, ses paramètres et ses modalités d'application.

[37] Qui plus est, la Régie rappelle que, dans sa décision D-2018-178, elle demandait aux « *intervenants de préciser clairement leurs motifs, s'ils entendent contester les modalités d'application de l'indicateur des charges d'exploitation tels que présentés par Gazifère, dans leur demande d'intervention* »²⁷. À la suite des commentaires reçus, la Régie s'est prévalu de cette discrétion dans sa décision D-2019-009, en indiquant qu'elle jugeait « [...] *qu'un examen détaillé des charges d'exploitation n'est pas opportun dans le présent dossier* »²⁸.

[38] Enfin, la Régie considère que la proposition de l'ACEFO de modifier les intrants servant au calcul de l'indicateur sur la base des données réelles s'apparente à un mécanisme de « *true up* », mécanisme que la Régie a refusé plus d'une fois²⁹. Elle réitère que la pratique réglementaire en vigueur afin de déterminer des tarifs justes et raisonnables est basée sur un mode prévisionnel. Le fait qu'un retard survienne dans un dossier

²⁶ Décision [D-2017-133](#), p. 21, par 49.

²⁷ Décision [D-2018-178](#), p. 8, par 24.

²⁸ Décision [D-2019-009](#), p. 8, par 18.

²⁹ Dossiers R-3990-2016, décision [D-2017-078](#), p. 37, par. 149 et 150 et R-4003-2017, décision [D-2017-133](#), p. 19, par. 39.

réglementaire ne doit pas nécessairement avoir pour effet de remettre en question cette pratique.

[39] **En conséquence, la demande de Gazifère est bien fondée en ce qui a trait à l'irrecevabilité du Deuxième extrait de la preuve de l'ACEFO.**

[40] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE PARTIELLEMENT la demande de Gazifère;

REJETTE la demande en irrecevabilité pour l'extrait suivant de la preuve de l'ACEFO : p. 5 de 18, à partir du titre « *Croissance du nombre de clients* » jusqu'à « *JFB : Oui. Ce sont les des [sic] mécanismes de true up* » à la page 6 de 18;

DÉCLARE irrecevable l'extrait suivant de la preuve de l'ACEFO : p.12 de 18, à partir de « *ACEFO :* » jusqu'au titre « *Surévaluation de la base de tarification* » (ce titre étant exclu) à la page 13 de 18.

Simon Turmel
Régisseur

Françoise Gagnon
Régisseur

François Émond
Régisseura