

QUÉBEC

NO : R-4047-2018

(PHASE 1)

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

DEMANDE DU TRANSPORTEUR ET DU
DISTRIBUTEUR RELATIVE AU
REMPACEMENT DES SYSTÈMES DE
CONDUITE DES RÉSEAUX DE TRANSPORT
ET DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

et

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ

(ci-après « AQCIE »)

et

LE CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE
DU QUÉBEC

(ci-après « CIFQ »)

Intervenants

ARGUMENTATION DE L'AQCIE ET DU CIFQ

1. Par sa décision D-2018-168 rendue au présent dossier le 22 novembre 2018 la Régie a rejeté la requête en irrecevabilité, ou en dessaisissement du dossier, présentée par les intervenants, tout en précisant ce qui suit :

« [108] Ce rejet de la requête en irrecevabilité du Requérant ne peut et ne doit pas être interprété comme constituant une autorisation directe ou implicite de la Régie, tant pour les avant-projets que pour les projets du Transporteur et du Distributeur dans leur ensemble, aux fins de l'article 73 de la Loi ou encore autorisant la création d'un compte d'écart et de reports. Il s'agit simplement de permettre la poursuite de l'examen de la Demande. »

Demande du Transporteur et du Distributeur relative au remplacement des systèmes de conduite des réseaux de transport et de distribution d'électricité

2. Dans leur demande d'intervention, les intervenants avaient fait part de leur intention de soumettre à la Régie ce qui suit :
 - a) que la scission des demandes en deux phases proposée par les demanderesses n'est pas conforme à la réglementation en vigueur (paragraphe 16);
 - b) qu'une partie des sommes demandées en phase 1 ne devait pas faire partie des avant-projets mais bien des dépenses non capitalisables des demanderesses (paragraphe 14); et
 - c) que les sommes visées par la phase 1 ne devraient pas être versées dans des CÉR (paragraphe 15) eu égard notamment aux MRI des demanderesses (paragraphe 17).

A. LA SCISSION EN DEUX PHASES

3. Au paragraphe 103 de sa décision D-2018-168 la Régie s'est prononcée comme suit quant à la scission des demandes en deux phases :

« [103] Compte tenu de la complexité du projet dans son ensemble, de sa criticité et de ses caractéristiques particulières décrites précédemment, dont l'importance des avant-projets dans le contexte du projet présentant une solution à raffiner avec le fournisseur des SCR, la Régie juge qu'il est approprié de procéder en deux phases tel que proposé par les Demandeurs. »
(Les intervenants soulignent.)

4. Cette appréciation de la Régie a toutefois été formulée dans la foulée des remarques suivantes :

« [102] Les Demandeurs souhaitent obtenir une décision favorable de la Régie autorisant, entre autres, les avant-projets du Transporteur et du Distributeur, à l'issue de la phase 1, ce que conteste le Requêteur comme étant prématuré. Les Demandeurs soumettent plusieurs décisions antérieures de la Régie dans lesquelles elle a accordé des décisions partielles. Comme le notent le Requêteur et les Demandeurs, ces autorisations partielles répondaient à des situations d'urgence mettant en péril la sécurité des personnes et l'intégrité des actifs. À ce stade des procédures où la question à trancher se limite à l'irrecevabilité ou non de la Demande au motif de prématurité, la Régie se limite à déclarer que l'objection soulevée par le Requêteur ne justifie pas que soit déclarée irrecevable la Demande. »
(Références omises. Les intervenants soulignent.)

Demande du Transporteur et du Distributeur relative au remplacement des systèmes de conduite des réseaux de transport et de distribution d'électricité

5. Vu les réserves expresses formulées par la Régie aux paragraphes 108 et 102 précités, les intervenants comprennent que la Régie a jugé approprié de procéder au traitement de la demande en deux phases sans pour autant s'engager à se prononcer sur le bien-fondé de la demande d'approbation des avant-projets à l'issue de la première phase, question qui demeure ouverte.

6. À la section 4 de sa décision, en particulier à ses paragraphes 66 et 67, la Régie a exposé l'optique dans laquelle elle déciderait de la demande d'irrecevabilité ou de dessaisissement des intervenants :

« [66] Tout en rappelant que le remède véritablement recherché par le Requéérant est que la Régie ne se saisisse pas de la Demande, et non une déclaration d'irrecevabilité comme on l'entend dans des procédures civiles, la Régie entend faire preuve de prudence dans l'examen de la requête du Requéérant, compte tenu notamment de la criticité du projet, alléguée par les Demandeurs.

[67] Par ailleurs, la Régie considère que le fardeau de preuve quant à la requête en irrecevabilité (ou dessaisissement) repose sur le Requéérant. »

7. Ainsi, par sa décision D-2018-168, la Régie a uniquement décidé de la question de savoir si elle devait se dessaisir du dossier tout en imposant aux intervenants le fardeau de la preuve à cet égard et en accordant aux demandeurs le bénéfice du doute quant au contenu de leur preuve :

« [80] En audience, les Demandeurs ont présenté de façon détaillée l'information contenue à leur Demande en examinant, rubrique par rubrique, la concordance avec les exigences réglementaires pertinentes afin de démontrer qu'elle est prima facie dûment documentée afin que la Régie s'en saisisse. À cet égard, la Régie retient ce qui suit de cette preuve résumée ci-après, sans pour autant, à ce stade, porter un jugement quant à la force probante de ces éléments de preuve. » (Références omises. Les intervenants soulignent.)

8. Maintenant que la Régie doit rendre sa décision au fond, ce sont les demandeurs qui ont le fardeau de démontrer que la Régie peut, en vertu de sa loi habilitante, autoriser des avant-projets de manière indépendante des projets dont on demandera éventuellement l'autorisation et qu'il est opportun de le faire en l'instance.

9. Les intervenants soumettent que les demandeurs ne se sont pas déchargés de leur fardeau de preuve à cet égard.

Demande du Transporteur et du Distributeur relative au remplacement des systèmes de conduite des réseaux de transport et de distribution d'électricité

10. Sans doute les demandeurs ont-ils démontré que les SCR doivent être remplacés dans un avenir rapproché, mais ils sont encore incapables de déterminer par quels équipements ils doivent l'être.
11. Comment peut-on, dans un tel contexte, valablement prétendre que l'autorisation recherchée puisse être accordée pour les avant-projets uniquement sans que la Régie sache en quoi consistera le projet final ? On demande ici à la Régie d'accorder une autorisation pour une partie d'un projet total qui n'est pas encore soumis. Qu'arriverait-il si la Régie devait accorder l'autorisation des avant-projets mais non pas celle demandée pour le projet en bout de piste ? Verrait-on des avant-projets intégrés à la base de tarification sans que le projet complet soit jamais réalisé ? Les intervenants rappellent que les conséquences financières d'un mauvais choix de projet, établi par ailleurs sans présentation d'alternatives à la Régie, selon les intentions manifestées par les demandeurs, peuvent être considérables, comme l'illustre la longue réponse donnée par les demandeurs à la question 2.1 de la demande de renseignements numéro 2 de la Régie (B-0043).
12. La situation qui se présente ici est totalement différente des précédents allégués par les demandeurs où le Transporteur ou le Distributeur voulaient présenter distinctement des projets que la Régie a jugé devoir regrouper en un tout. (un seul projet). À noter que dans ces cas, toutes les données étaient connues pour chacune des composantes que la Régie avait jugé bon de regrouper pour donner une seule autorisation. Ce n'est pas le cas ici dans la demande d'autorisation des seuls avant-projets.
13. Pour ces motifs, les intervenants recommandent à la Régie de s'abstenir de se prononcer sur les demandes d'autorisation des avant-projets jusqu'à ce qu'elle soit en mesure de se prononcer sur les projets dont ils sont susceptibles de faire éventuellement partie.

B. LES DÉPENSES CAPITALISABLES

14. Quant au sujet d'intervention mentionné en b) ci-dessus, la position des demandeurs a évolué.
15. Dans leurs commentaires sur la demande d'intervention (B-0012, pages 1 et 2), les demandeurs soutenaient ce qui suit :

« • Ils demandent en particulier à la Régie d'autoriser les travaux d'avant-projet visant leurs projets respectifs. Les coûts des travaux d'avant-projet pour lesquels les demandeurs demandent une autorisation sont capitalisables.

Demande du Transporteur et du Distributeur relative au remplacement des systèmes de conduite des réseaux de transport et de distribution d'électricité

• *Les coûts des études ou analyses préliminaires ne sont pas visés par la présente demande d'autorisation. Les éléments de coûts non capitalisables relatifs à l'avant-projet seront traités dans les demandes tarifaires respectives des demandeurs.* » (Les intervenants soulignent.)

16. En réponse, toutefois, aux demandes 1.2, 14.5 et 20.4 de la DDR numéro 1 de la Régie, les demandeurs ont été amenés à admettre que les coûts des avant-projets estimés à 19,3 M\$ dans le cas du Transporteur et à 9,9 M\$ dans le cas du Distributeur comportaient des éléments non capitalisables pour des montants de 1,038 M\$ dans le cas du Transporteur et de 1,032 M\$ dans le cas du Distributeur, pour l'année 2018 et de 0,364 M\$ chacun pour l'année 2019, de sorte que, déduction faite de ces charges d'exploitation, les coûts d'investissement afférents aux avant-projets sont de 17,868 M\$ dans le cas du Transporteur et de 8,527 M\$ dans le cas du Distributeur.

17. Dans leur « argumentation sommaire » du 23 janvier 2019 (B-0044, page 2 *in fine*), les demandeurs reconnaissant d'ailleurs que c'est à ces montants que doit être ramenée leur demande d'autorisation :

« • *La demande d'autorisation des Demandeurs, qui concerne la portion capitalisable des coûts de leurs avant-projets respectifs, correspond à 17 868 k\$ pour le Transporteur et à 8 527 k\$ pour le Distributeur* ».

18. Pour ce qui est des charges d'exploitation de 1,038 M\$ (HQT) et de 1,032 M\$ (HQD), présentées à l'égard de l'année 2018, et des charges d'exploitation de 0,364 M\$ présentées pour chacun des demandeurs à l'égard de l'année 2019, elles ne font pas partie des coûts des avant-projets à l'égard desquels une autorisation est demandée sous l'autorité de l'article 73 L.R.É. : Il s'agit simplement de sommes qu'on demande de verser aux CÉR réclamés sous prétexte qu'elles ont un lien avec les avant-projets. On notera néanmoins, à cet égard, la réponse du Distributeur à la question 20.5 de la DDR numéro 1 de la Régie (B-0039), qui est incompatible avec cette demande:

« 20.5 *Veillez indiquer les impacts sur les revenus requis pour chacune des années 2018 et 2019 du Distributeur pour ces travaux visant l'avant-projet.*

Réponse :

D'une part, le Distributeur souligne qu'il n'y a aucun impact sur les revenus requis des années 2018 et 2019 relatif aux investissements puisqu'aucune mise en service n'est prévue au cours de ces deux années, comme expliqué dans sa preuve complémentaire déposée dans le cadre de la demande d'autorisation des investissements.

D'autre part, le Distributeur souligne comme présenté dans le tableau du préambule, qu'il anticipe des charges de 1 032 k\$ pour l'année 2018 et

Demande du Transporteur et du Distributeur relative au remplacement des systèmes de conduite des réseaux de transport et de distribution d'électricité

364 k\$ pour l'année 2019, qui devront être absorbées à même les revenus requis autorisés de l'année 2018 et les coûts couverts par la formule d'indexation en 2019. » (Les intervenants soulignent)

19. À supposer même que ces sommes n'aient pas déjà été spécifiquement ou implicitement considérées dans la détermination du revenu requis de l'un ou l'autre des demandeurs pour les années 2018 et 2019, nous soumettons qu'elles doivent être assumées par les demandeurs à même les revenus requis approuvés par la Régie pour ces années, à l'instar notamment de ce qui a été décidé au dossier R-4006-2017 par la décision D-2017-090, et qu'elles ne sauraient par ailleurs être éventuellement versées dans un quelconque CÉR.

C. LA DEMANDE DE CRÉATION DE CÉR

20. La demande de création de CÉR par les demandeurs semble avoir résulté d'une certaine angoisse réglementaire liée à la mise en place des MRI qui leur sont applicables. C'est ainsi qu'en réponse aux questions 16.1 et 21.2 de la DDR numéro 1 de la Régie (B-0039) et aux questions 5.1 et 6.1 de sa DDR numéro 2 (B-0043) les demandeurs justifient leur demande initiale sur la base de la « *prudence* », considérant « *la particularité et l'importance du projet s'échelonnant sur les années 2019 à 2024* ».
21. La portée évolutive de la demande de CÉR des demandeurs reflète bien son caractère instinctif :
- i) Au paragraphe 34 de leur demande initiale (B-0002) ils demandent la création de CÉR « *pour y comptabiliser tous les coûts ayant un impact sur leurs revenus requis* ».
 - ii) Dans leurs conclusions initiales, ils en réduisent la portée comme suit : « *pour y comptabiliser tous les coûts ayant un impact sur (leurs) revenus requis associés au projet qui n'auront pu être reflétés dans les tarifs au moment opportun en considérant le mécanisme de réglementation incitative applicable* ».
 - iii) À la page 23 de la pièce B-0005, ils précisent : « *Les coûts estimés de l'avant-projet à inclure aux CÉR sont présentés au Tableau 2. Pour le Transporteur, les coûts prévus de l'avant-projet sont de 19,3 M\$. Pour le Distributeur, les coûts prévus de l'avant-projet sont de 9,9 M\$* ».
 - iv) En réponse à une demande de la Régie quant aux impacts sur les revenus requis des travaux relatifs à son avant-projet, qui sont tous appelés à se dérouler en 2018 et 2019, le Transporteur est amené à préciser ce qui suit :

« Considérant qu'il n'y a aucune mise en service en 2018 et la faible importance relative des mises en service prévues en 2019, (9 % des investissements totaux du projet), il n'y aurait pas d'impact perceptible sur les revenus requis pour l'année 2019. » (B-0039, R14.6) Malgré le libellé imparfait, il faut comprendre du contexte qu'il n'y aurait par ailleurs aucun impact pour l'année 2018. Le Transporteur ne précise par ailleurs pas l'impact de la mise en service d'équipements de son avant-projet sur d'autres années.

- v) En réponse à une demande similaire, le Distributeur précise qu'il n'y aura également aucun impact des travaux d'avant-projet sur son revenu requis des années 2018 et 2019, tant en raison de mises en service qu'en raison de charges d'exploitation. (B-0039, R20.5)
- vi) Confronté par la Régie à la décision D-2018-001, dont le paragraphe 295 se lit comme suit : **« [295] En conséquence, la Régie retient la proposition du Transporteur de maintenir les Dépenses en capital hors de l'application de la Formule d'indexation et de les traiter selon la méthode du coût de service »**, le Transporteur se voit contraint de restreindre comme suit la portée du CÉR réclamé :

« (...) pour les impacts sur les revenus requis associés aux dépenses en capital, le CÉR ne serait utilisé que pour une année donnée où des mises en service d'investissements seraient prévues alors que leurs impacts sur les revenus requis n'auraient pu être intégrés aux tarifs de cette même année.

Toutefois, le Facteur Z et le compte de neutralisation pourraient être nécessaires si des impacts associés à des rubriques de coûts couverts par la formule d'indexation d'une année donnée dépassent le seuil de 2,5 M\$. » (B-0039, R16.1)

- vii) Dans le dossier tarifaire R-4057-2018 (B-0062, pages 43-44) le Distributeur déclare ce qui suit :

« Lors du dépôt du dossier R-4047-2018, l'objectif du compte d'écart et de report « CER » demandé par le Distributeur était alors de pouvoir capter les coûts potentiels du projet qui n'auraient pas été reflétés dans les revenus requis lors de l'établissement des tarifs, dans la mesure où ceux-ci rencontreraient le seuil établi pour les exogènes.

Dans le présent dossier, le Distributeur raffine sa proposition et propose plutôt la création d'un Facteur Z générique pour le traitement d'événements imprévisibles rencontrant le seuil de 15 M\$ et d'y adjoindre, le cas échéant, un compte de neutralisation lorsque l'impact d'une année donnée n'a pu être intégré dans l'établissement des revenus requis. Cette proposition vise à

alléger le traitement réglementaire, entre autres, lorsqu'une telle situation se présente.

Ainsi, advenant le cas où l'impact annuel sur les revenus requis des coûts potentiels du projet relatif au SCR excède 15 M\$, le Distributeur pourra, conformément à la proposition exposée à la pièce HQD-3, document 2 (B-0010), traiter ces coûts à titre de Facteur Z et y adjoindre un compte de neutralisation, ce dernier opérant de la même façon que le CER demandé au dossier R-4047-2018. »

- viii) Confronté par la Régie au fait que les coûts totaux de son avant-projet sont inférieurs au seuil de 15 M\$, le Distributeur est amené à préciser que **« Selon les scénarios présentés aux tableaux 2 à 7 de la preuve complémentaire, le Distributeur anticipe que les impacts sur les revenus requis ne dépasseront le seuil de 15 M\$ qu'à compter de l'année 2023. »** (B-0039, R22.2) On notera que cette réponse ne fait pas état du fait que, dans le cadre du MRI actuel, le seuil de 15 M\$ doit être franchi annuellement et que les projets auxquels les coûts sont associés doivent avoir revêtu un caractère d'imprévisibilité évidemment inexistant au présent dossier. (Les demandeurs affirmaient d'ailleurs à ce sujet, à la pièce B-0015, à la page 3, ce qui suit : « Avec égards, tout observateur des travaux de la Régie ne peut prétendre que les projets en cause constituent une nouveauté ou qu'ils ne sont pas la résultante de travaux entrepris depuis quelques années ».) Cette réponse ne fait pas non plus état du fait qu'en 2023 le MRI actuel ne sera plus en application.
- ix) Finalement, réalisant sans doute enfin que leurs demandes de création de CÉR ne sont pas justifiées, les demandeurs se rabattent sur une demande subsidiaire : ils demandent à la Régie « de reconnaître que (chaque demandeur) pourra annuellement, dans la forme que la Régie souhaitera, lors de ses demandes tarifaires, ajouter à ses revenus requis la portion des coûts associés au projet qui sont couverts par la formule d'indexation. » (B-0043, R5.1 et R6.1) (Tous les soulignements au paragraphe 21 sont ceux des intervenants.)
22. Il n'appartient pas aux intervenants de démontrer que la demande de CÉR des demandeurs n'est pas fondée. Il n'incombe pas non plus à la Régie de démontrer qu'elle l'est ou qu'elle ne l'est pas, encore qu'elle ait, par ses demandes de renseignements, donné aux demandeurs toutes les opportunités de justifier leurs demandes : elle a posé toutes les bonnes questions mais n'a guère obtenu de réponses susceptibles de justifier la demande. Il incombe plutôt aux demandeurs d'établir que leur demande est justifiée et conforme aux exigences réglementaires, notamment celles résultant de l'établissement des MRI.

Demande du Transporteur et du Distributeur relative au remplacement des systèmes de conduite des réseaux de transport et de distribution d'électricité

23. Les intervenants soumettent à cet égard que même s'il était admis que la demande de CÉR puisse avoir une portée s'étendant au-delà des impacts des avant-projets, de manière à couvrir aussi les impacts de tout le projet, celle-ci devrait être rejetée en l'absence de toute démonstration probante de la part des demandeurs quant à la conformité de la demande aux règles en vigueur.

24. Ils ajoutent que, les demandeurs ayant proposé et la Régie ayant accepté que la demande procède en deux phases, la Régie n'est présentement saisie que des demandes d'autorisation des avant-projets et que des demandes de CÉR qui leur sont accessoires. A cet égard, les prétentions des demandeurs selon lesquelles les demandes de CÉR ne peuvent être scindées selon qu'elles se rapportent aux avant-projets ou aux projets nous paraissent sans fondement : Rien n'empêcherait la Régie de créer un CÉR à l'égard d'un avant-projet mais non à l'égard d'un projet ou inversement. Il sera toujours temps pour les demandeurs de demander des CÉR en phase 2 s'ils le croient alors approprié. Pour ce qui est des demandes formulées en phase 1, non seulement n'ont-elles de toute évidence aucun fondement mais, dans la mesure où elles ne se rapportent qu'aux avant-projets, nous n'avons trouvé au dossier aucun argument à leur soutien de la part des demandeurs eux-mêmes.

25. Pour ce qui est de la demande subsidiaire, nous soumettons qu'elle est irrecevable. En dépit des prétentions contraires des demandeurs, ce qu'ils demandent à la présente formation c'est de lier les formations qui auront à l'avenir à décider des demandes tarifaires des demandeurs. Les demandeurs pourront toujours adresser de telles demandes à la Régie à l'occasion de leurs dossiers tarifaires et les formations chargées de les entendre pourront alors faire droit à leurs demandes ou les refuser en tenant compte de l'ensemble des circonstances et des règles alors en vigueur.

26. Finalement, les intervenants croient approprié de formuler un commentaire de portée générale concernant les demandes formulées par les demandeurs dans leurs derniers dossiers tarifaires visant à obtenir pour chacun la création d'un facteur Z générique. Les constats qu'ils font à l'examen du présent dossier confirment leurs craintes à l'effet que la création de ces facteurs génériques entraînerait une multitude de demandes généralement non fondées qui encombreraient les dossiers tarifaires au point de mettre en péril la réalisation des allègements réglementaires recherchés par la mise en place de Mécanismes de Réglementation Incitative.

Soumis le 29 janvier 2019

(s) *Pierre Pelletier*

Me Pierre Pelletier,
Procureur des intervenants