

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2012-126

R-3823-2012

4 octobre 2012

PRÉSENTS :

Lise Duquette

Jean-François Viau

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

Décision

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

1. CONTEXTE

[1] Le 19 juillet 2012, Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) transmet à la Régie une lettre l'informant qu'il ne déposera pas de demande de modification des tarifs de transport d'électricité pour l'année 2013.

[2] 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'AQCIÉ/CIFQ) 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).

[3] 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. »*

[4] Le 18 septembre 2012, le Transporteur dépose ses commentaires. Selon lui, cette Demande est présentée à contretemps, est contraire aux décisions de la Régie quant aux arguments à son soutien et ne respecte pas le cadre réglementaire applicable. En conséquence, il en demande le rejet.

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

[5] Le 20 septembre 2012, l'AQCIE/CIFQ transmet sa réplique.

[6] Les 20, 23 et 24 septembre 2012, Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM), l'Union des consommateurs (UC), Option consommateurs (OC) et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) déposent leurs commentaires.

2. LA DEMANDE

[7] L'AQCIE/CIFQ demande une modification des tarifs du Transporteur pour l'année 2013. À cette fin, il souhaite la tenue d'une audience publique et la production de toute l'information pertinente par le Transporteur dans les délais requis pour qu'il puisse être tenu compte des nouveaux tarifs de transport dans l'établissement des tarifs d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le Distributeur) pour l'année 2013-2014².

[8] L'AQCIE/CIFQ note que le Transporteur a informé la Régie le 19 juillet 2012 qu'il ne déposerait pas de demande de modification des tarifs de transport d'électricité pour l'année 2013 et qu'il appliquerait, en conséquence, les tarifs approuvés par la Régie pour l'année 2012. L'AQCIE/CIFQ prétend que le Transporteur n'a pas justifié sa décision de ne pas déposer de dossier tarifaire pour l'année 2013.

[9] L'AQCIE/CIFQ mentionne que le Distributeur inclut, dans l'établissement de ses tarifs 2013-2014, un coût de transport équivalent à celui approuvé pour 2012, soit 2 624,4 M\$, et basé sur un taux de rendement sur la base de tarification de 6,838 %.

[10] Selon l'AQCIE/CIFQ, le taux utilisé pour établir le coût de la dette du Transporteur est le même que celui utilisé dans le cas du Distributeur, soit celui qui est déduit du coût de la dette intégrée d'Hydro-Québec. Il appert du dossier R-3814-2012 que ce taux était, en date du 1^{er} mai 2012, de 6,483 %.

² Dossier R-3814-2012.

[11] Quant au taux de rendement sur les capitaux propres, il est constitué de deux composantes : une prime de risque établie depuis longtemps, dans le cas du Transporteur, à 3,281 % et un taux sans risque établi, au 1^{er} mai 2012, à 2,35 %, tel qu'il appert également du dossier R-3814-2012, pour un taux total de 5,631 %.

[12] Tenant compte de ces éléments, le coût moyen pondéré du capital du Transporteur au 1^{er} mai 2012 serait de 6,225 %, soit 61 points de base de moins que le taux autorisé pour l'année 2012.

[13] À base de tarification constante, il en résulterait, pour le Transporteur, une baisse du rendement de 105 453 750 \$. La facture du Distributeur, calculée au prorata, devrait, selon l'AQCIE/CIFQ, être réduite de 92 509 968 \$.

[14] L'AQCIE/CIFQ note, en se basant sur un historique couvrant la période 2008 à 2011, tant pour les montants du rendement que pour les dépenses nécessaires à la prestation de service de transport, des valeurs réelles systématiquement inférieures aux valeurs projetées.

[15] L'AQCIE/CIFQ fait valoir que, en l'absence de justification du Transporteur, rien ne peut laisser croire à un renversement de tendance quant au coût de son capital. Pour le même motif, il n'y a pas lieu de présumer que l'ensemble des dépenses nécessaires à la prestation du service augmenteront dans une proportion telle que les revenus perçus en 2013, sur la base des tarifs établis pour 2012, n'excéderont pas largement le revenu requis pour assurer le service de transport et procurer au Transporteur un rendement raisonnable. En conséquence, il y a tout lieu de croire que si aucune mesure n'est prise par la Régie, les tarifs du Distributeur seront fixés, pour l'exercice 2013-2014, à un niveau trop élevé, eu égard aux constats relatifs aux tarifs de transport qui y sont intégrés.

[16] Enfin, l'AQCIE/CIFQ soumet avoir l'intérêt et la représentativité requis pour présenter la Demande.

Position du Transporteur

[17] Le Transporteur est d'avis que la Demande doit être rejetée puisque, à sa face même, elle ne repose sur aucune assise valable.

[18] Selon le Transporteur, le fait de ne pas déposer de dossier tarifaire pour l'année 2013 n'est nullement exceptionnel.

[19] De plus, le Transporteur soutient que la Régie a émis de nombreuses décisions qui ont un caractère final à l'égard du traitement du sujet relatif aux écarts de rendement et à la politique financière pour le Transporteur et le Distributeur. Les motifs mis de l'avant par l'AQCIE/CIFQ dans la Demande sont insuffisants, notamment en ce qu'ils ont déjà été offerts et considérés par la Régie, dans ses décisions. Compte tenu de la demande tarifaire en cours du Distributeur³, le Transporteur soumet que l'AQCIE/CIFQ est forclos d'inclure un nouveau sujet à cette audience, soit une revue du coût du service de transport, tel qu'il souhaite le faire par le biais de la Demande. La décision procédurale D-2012-119 a définitivement circonscrit les sujets de cette audience ainsi que les limites de la participation de l'AQCIE/CIFQ.

[20] Le Transporteur allègue l'inaction de l'AQCIE/CIFQ entre le 25 juillet 2012, date à laquelle la lettre du Transporteur informant la Régie qu'il ne déposerait pas de demande tarifaire pour l'année 2013 fut incluse et publiée sur le site internet de la Régie, et le 11 septembre 2012, date de prise de connaissance de la Demande par le Transporteur. Le Transporteur plaide qu'en raison du temps écoulé et de l'inaction de l'AQCIE/CIFQ, il est impraticable, pour le Transporteur, de produire à la Régie un dossier tarifaire pour l'année 2013, qui soit conforme au cadre réglementaire et dans un délai qui puisse permettre la tenue et le respect de l'équité procédurale requise pour la tenue d'une audience publique pour l'émission d'une décision de la Régie. Il est également impraticable « *qu'il puisse être tenu compte des nouveaux tarifs de transport dans l'établissement des tarifs du Distributeur pour l'année 2013-2014* ».

³ Dossier R-3814-2012.

[21] Ainsi, le Transporteur soumet que la Demande est informe et non fondée afin d'initier valablement un dossier tarifaire du Transporteur et que le contenu et les conclusions de la Demande sont insuffisants et incomplets lorsqu'examinés à la lumière du cadre réglementaire applicable.

Position des parties intéressées

[22] Les parties intéressées, soit EBM, la FCEI, OC et l'UC, appuient la Demande.

[23] Selon EBM, la Régie a compétence exclusive pour fixer ou modifier les tarifs de transport d'électricité. L'intéressée rappelle que la Loi prévoit que toute personne intéressée peut, de sa propre initiative, présenter une telle demande selon les paramètres prévus à la Loi et en fonction de l'ensemble du cadre réglementaire.

[24] L'intéressée soutient que la lettre du Transporteur du 19 juillet 2012 ne constitue pas une demande en vertu de l'article 48 de la Loi ni ne justifie la reconduction des tarifs pour l'année 2013. Le Transporteur n'est pas habilité à fixer les tarifs pour l'année 2013. La Régie devrait décider de l'opportunité ou non d'une telle reconduction sur la base de l'analyse d'une preuve appropriée effectuée en fonction de l'année témoin projetée 2013, le tout dans le cadre d'une audience publique.

[25] Selon EBM, il y a lieu d'éviter une situation inéquitable où le Transporteur pourrait décider de déposer une demande tarifaire seulement lorsqu'il y a nécessité de modifier à la hausse les tarifs et conditions de service de transport.

[26] De plus, EBM indique que l'audition d'un dossier tarifaire permettrait d'effectuer un suivi à l'égard des éléments spécifiquement indiqués dans la décision D-2012-059⁴ et des obligations du Transporteur à l'égard du processus de planification du réseau de transport en vertu de l'appendice K des *Tarifs et conditions des services de transport*.

⁴ Dossier R-3669-2008, Phase 2, Annexe 1.

[27] La FCEI demande à la Régie d'ordonner au Transporteur qu'il dépose les informations requises pour que les parties au dossier puissent étudier la Demande. L'intéressée souhaite s'assurer que la clientèle paie le juste tarif en vertu de la Loi en toutes circonstances. De son point de vue, la Demande s'inscrit à l'intérieur du cadre législatif prévu par la Loi et le Transporteur n'a pas fait mention d'un argument sérieux à l'encontre du principe voulant qu'un intéressé puisse déposer une telle demande.

[28] Selon l'UC, il appert, *prima facie*, des motifs soulevés par l'AQCIE/CIFQ que, sans un examen et une révision appropriée du tarif de transport pour l'année 2013, les consommateurs ne paieront pas selon un juste tarif.

[29] L'UC demande à la Régie de rejeter la demande en irrecevabilité soumise par le Transporteur, pour les motifs exposés par l'AQCIE/CIFQ et EBM. Elle demande également que la Régie déclare provisoires, à compter du 1^{er} janvier 2013, les tarifs présentement en vigueur en attendant qu'il soit disposé de la demande de l'AQCIE/CIFQ et que de nouveaux tarifs de transport justes et raisonnables soient établis.

Réplique de l'AQCIE/CIFQ

[30] Dans sa réplique, l'AQCIE/CIFQ fait valoir que la Demande ne repose pas sur l'adoption ou la modification d'une méthode ni sur l'adoption ou la modification d'un mécanisme de partage des écarts de rendement. La Demande repose simplement sur l'application de la méthode actuelle d'établissement d'un taux de rendement et non sur celui invoqué à l'égard de l'actualisation de certains taux et des sujets écartés par la Régie dans le dossier du Distributeur.

[31] Par ailleurs, selon l'AQCIE/CIFQ, ce n'est pas dans le dossier du Distributeur qu'est débattu le coût de transport, mais dans celui du Transporteur. L'inclusion du coût de transport dans les sujets à traiter au dossier tarifaire du Distributeur n'aurait présenté aucune pertinence.

[32] L'AQCIE/CIFQ réfute également les prétentions du Transporteur à l'égard des délais. En effet, si une décision tarifaire finale ne peut être rendue de façon suffisamment hâtive pour qu'elle soit entièrement prise en considération dans les tarifs 2013-2014 du Distributeur, les principes réglementaires permettent qu'il en soit tenu compte dans l'année ultérieure.

[33] De plus, si, malgré la demande faite à la Régie, aucune audience n'a lieu en vue de déterminer les tarifs du Transporteur à compter du 1^{er} janvier 2013, l'intérêt public paraîtra, à tout le moins, ne pas avoir été bien servi.

Opinion de la Régie

[34] En ce qui a trait à la décision du Transporteur de ne pas déposer de demande de modification tarifaire pour 2013, la Régie est d'avis que le cadre réglementaire et législatif en vigueur ne permet aucunement de conclure, tel que soutenu par l'AQCIE/CIFQ, à une obligation, pour le Transporteur, de déposer annuellement une demande tarifaire auprès de la Régie. La Loi ne prévoit aucune périodicité pour un tel dépôt. Du reste, historiquement, les années 2002, 2003, 2004 et 2006 n'ont pas fait l'objet de demande tarifaire relative aux tarifs de transport de l'électricité.

[35] Par ailleurs, l'article 48 (1) de la Loi prévoit expressément que « *sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative, la Régie fixe ou modifie les tarifs et conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité [...].* » Cette notion de personne intéressée est le plus souvent incarnée par le Transporteur mais n'est pas limitée à ce dernier. À cet égard, la Régie juge que l'AQCIE/CIFQ est une personne intéressée au sens de l'article 48 (1) de la Loi.

[36] Ce même article de la Loi stipule que « [La Régie] *peut notamment demander au transporteur d'électricité [...] de lui soumettre une proposition de modification* ».

[37] Dans le présent dossier, la Régie est saisie d'une demande de l'AQCIE/CIFQ afin qu'elle exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par la Loi aux fins de modifier les tarifs et conditions auxquels l'électricité est transportée par le Transporteur pour l'année 2013. Le Transporteur y oppose une requête en irrecevabilité soulevant les motifs mentionnés ci-haut.

[38] Selon la Régie, pour juger de la recevabilité d'une demande tarifaire en vertu de l'article 48 de la Loi, cette dernière doit respecter deux critères essentiels. Le premier est celui de l'intérêt public et le second réfère au caractère opportun de la demande. Ainsi, la demande devrait démontrer, à sa face même (*prima facie*), un résultat significatif pour les parties prenantes.

[39] L'exigence d'une démonstration *prima facie* d'un droit à ce que la Régie procède à l'étude d'un dossier tarifaire a pour but d'éviter que des parties n'émettent des demandes frivoles qui auraient pour effet de consacrer du temps, des efforts et des coûts inutiles à tous.

[40] Cette preuve *prima facie* n'a pas à être concluante ou irréfutable. La preuve soumise sert uniquement à déterminer si l'une des parties possède un dossier suffisamment convaincant pour démontrer qu'il est méritoire de procéder à une audience. Conséquemment, cette partie a le fardeau de démontrer qu'il existe une preuve *prima facie* des faits essentiels donnant ouverture à sa demande.

[41] La Régie est d'avis que l'AQCIE/CIFQ a rencontré son fardeau et réussi à faire une telle démonstration. Selon l'estimation de l'AQCIE/CIFQ, le simple effet de l'ajustement du taux de rendement se traduirait par une baisse de 105,5 M\$ du revenu requis du Transporteur. La Régie juge cet impact substantiel.

[42] Le Transporteur demande le rejet de cette Demande en raison de son dépôt tardif.

[43] Dans le contexte du dossier, la Régie ne peut retenir un tel motif. D'une part, la lettre du 19 juillet 2012 du Transporteur ne constitue pas, en soi, une demande tarifaire à laquelle des délais prévus au *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*⁵, pour des commentaires éventuels, seraient de rigueur. D'autre part, aucun délai n'est prévu à la Loi pour une demande telle que celle soumise par l'AQCIE/CIFQ. Considérant le contexte réglementaire, la Régie constate que dans les circonstances, l'AQCIE/CIFQ a fait preuve de diligence dans le dépôt de sa demande. Enfin, le Transporteur ne subit aucun dommage en raison d'une décision tardive à la suite de cette Demande, en raison de l'existence d'un compte de frais reportés qui vise justement à le prémunir des

⁵ (2006) 138 G.O. II, 2279.

conséquences de l'émission des décisions tarifaires de la Régie après le 1^{er} janvier de l'année tarifaire.

[44] Par ailleurs, la Régie juge que le dépôt prévu d'un dossier conjoint du Distributeur et du Transporteur sur la politique financière et les mécanismes de traitement des écarts ne justifie pas non plus le rejet de la Demande. Il s'agit là d'un dossier distinct qui a pour objet une question sans lien direct avec la Demande. L'objet de la présente demande est d'établir le revenu requis et de fixer les tarifs du Transporteur pour l'année 2013, s'il y a lieu.

[45] Par conséquent, la Régie juge qu'il est opportun et dans l'intérêt public d'accueillir la Demande et procéder, tel que prévu à l'article 25 de la Loi, à une audience publique en vue de statuer sur la demande de modification des tarifs de transport d'électricité pour l'année 2013.

[46] L'AQCIE/CIFQ demande que l'audience ait lieu 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. À cette fin, il devrait être ordonné au Transporteur de fournir toute l'information pertinente dans un délai approprié.

[47] La Régie considère que le mécanisme réglementaire en place, soit l'existence de compte de frais reportés portant sur tout écart causé par une modification des tarifs du service de transport d'électricité, permet au Distributeur de tenir compte, dans l'établissement de ses tarifs pour l'année 2013-2014, d'une modification éventuelle des tarifs de transport d'électricité pour l'année 2013, advenant le cas où la décision de la Régie à cet égard serait rendue tardivement. **Pour cette raison, la Régie rejette la demande de l'AQCIE/CIFQ de tenir l'audience publique 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.**

3. PROCÉDURE ET ENJEUX

3.1 ENJEUX

[48] La Régie ne retient pas les demandes des parties intéressées et entend se limiter, dans le présent dossier, au seul examen des éléments nécessaires à la détermination du revenu requis et des tarifs pour l'année 2013.

[49] À ce stade du dossier, la Régie constate que l'impact du coût moyen pondéré du capital sur le revenu requis du Transporteur constitue l'enjeu essentiel d'une modification des tarifs de transport d'électricité pour l'année 2013.

3.2 RENCONTRE PRÉPARATOIRE

[50] Conformément à l'article 25 de la Loi, la Régie doit tenir une audience publique lorsqu'elle procède à l'étude d'une demande de modification tarifaire.

[51] Avant d'ordonner au Transporteur de déposer une proposition tarifaire et des documents afférents en vertu de l'article 48 de la Loi, **la Régie tiendra une rencontre préparatoire dans ses locaux, le 18 octobre 2012 à 9 h.**

[52] La rencontre préparatoire portera sur les modalités liées au traitement de la Demande et aux échéances à fixer, notamment pour le dépôt d'une preuve du Transporteur. Cette rencontre vise également à préciser les éléments à inclure dans la preuve du Transporteur, notamment ceux portant sur l'année de base 2012 et l'année projetée 2013.

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE partiellement la Demande de l'AQCIE/CIFQ;

CONVOQUE l'AQCIE/CIFQ, le Transporteur et les parties intéressées à une rencontre préparatoire qui aura lieu le 18 octobre 2012, à 9 h dans les locaux de la Régie.

Lise Duquette

Régisseur

Jean-François Viau

Régisseur

Pierre Méthé

Régisseur

L'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIÉ) et le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) représentés par M^e Pierre Pelletier.

Hydro-Québec représentée par M^e Yves Fréchette.