

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-4217-2022

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

INVESTISSEMENTS 2023
DONT LE COÛT INDIVIDUEL EST
INFÉRIEUR À 65 M \$
D'HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE (HQT)

HYDRO-QUÉBEC
En sa qualité de Transporteur, TransÉnergie

Demanderesse

-et-

REGROUPEMENT POUR LA TRANSITION,
L'INNOVATION ET L'EFFICACITÉ
ÉNERGÉTIQUES (RTIEÉ),
un Regroupement comprenant les organismes
suivants : l'Association québécoise de lutte
contre la pollution atmosphérique (AQLPA),
Stratégies Énergétiques (S.É.), le Groupe
d'Initiatives et de Recherches Appliquées au
Milieu (GIRAM) et Énergie solaire Québec
(ÉSQ)

Intervenant

**LES INVESTISSEMENTS 2023 DONT LE COÛT INDIVIDUEL EST INFÉRIEUR À 65 M\$
D'HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE (HQT)**

ARGUMENTATION

M^e Dominique Neuman, Procureur

Regroupement pour la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques (RTIEÉ)

Le 16 mai 2023

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS TELLES QUE MODIFIÉES

Note : Le premier chiffre (1) du numéro de la recommandation désigne la présente Phase 1. Le second chiffre du numéro de la recommandation correspond au chapitre du présent rapport

RECOMMANDATION NO. RTIEÉ-1-3 (MODIFIÉE LÀ OÙ INDIQUÉ – VOIR LE PARAG. 3 SUIVI DE SA NUANCE)

LE BUDGET 2023 DES INVESTISSEMENTS EN MAINTIEN DES ACTIFS INFÉRIEURS AU SEUIL UNITAIRE DE 65 M\$

PARAGRAPHE 1 INCHANGÉ : Le RTIEÉ soumet respectueusement que le budget 2023 des investissements (dont le coût individuel est inférieur à 65 M\$) d'HQT en *Maintien des actifs* ne laisse apparaître à première vue aucune anomalie.

PARAGRAPHE 2 INCHANGÉ : La non réalisation de 71 M\$ (soit 8,9%) des investissements inférieurs au seuil dans cette catégorie en 2022 nous apparaît à première vue acceptable, se situant dans l'ordre de grandeur moyen des deux autres années pandémiques 2020 et 2021. **Plus du tiers de cet écart de 71 M\$ (soit 25 M\$)** provient de bris d'équipements prévus qui ne sont pas survenus (**HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE (HQT)**, Dossier R-4217-2022, [Pièce B-0012, HQT-2, Doc. 1](#), Réponse 1.2 à la Régie). Certains investissements ont été reportés dans le temps en respectant la priorisation prévue selon la Stratégie de gestion de la pérennité (**HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE (HQT)**, Dossier R-4217-2022, [Pièce B-0012, HQT-2, Doc. 1](#), Réponse 1.5 à la Régie). De surcroît, il y avait déjà un taux de surutilisation prévu et autorisé en 2022 de 110 % soit 79 M\$ pour cette seule catégorie (**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-4168-2021, [Décision D-2022-001](#), parag. 38 et 41-44). Des variations entre le prévu et le réel sont toujours inévitables en raison des aléas de l'exécution des travaux et à l'imprécision des prévisions; un écart de 15 % est même usuellement considéré comme acceptable. **Tout cela semblerait amplement suffisant, à première vue, pour rassurer la Régie et les intervenants quant à la non réalisation de 71 M\$ en investissements d'HQT inférieurs au seuil en *Maintien des actifs* en 2022.**

TEXTE INITIAL DU PARAGRAPHE 3 (SERA NUANCÉ PLUS LOIN) : Mais il est malgré tout souhaitable de vérifier davantage. Nous rappelons en effet, tel que mentionné en section 2.3 du présent rapport que la simple comparaison interannuelle des budgets ne permet pas de distinguer entre la hausse des coûts par projet durant la crise sanitaire et les baisses de coûts causée par les reports de projets survenus durant cette même crise sanitaire. Nous recommandons donc à la Régie, avant que celle-ci ne se prononce, qu'elle obtienne d'HQT le NOMBRE de projets d'investissements dans cette catégorie, inférieurs au seuil, tant prévus que réels pour chacune des années 2020, 2021, 2022, ce qui aiderait à distinguer l'effet sur le budget global des hausses de coûts par projet par rapport aux baisses dues aux reports.

NUANCE APPORTÉE AU PARAGRAPHE 3 PAR LA PRÉSENTE ARGUMENTATION : Suite à l'[Argumentation B-0016, HQT-3, Doc. 1](#) d'Hydro-Québec TransÉnergie, en page 21, lignes 14-20, nous devons concéder que, si le nombre de projets prévu vs. réalisé est effectivement indéterminable, alors le texte littéral du paragraphe 3 de notre Recommandation 1.3 ne peut être réalisé. Mais nous inviterions malgré tout la Régie de l'énergie à demander à Hydro-Québec TransÉnergie si celle-ci peut lui fournir un quelconque outil de mesure permettant de distinguer entre les variations de coûts d'investissements passés prévus vs. réels résultant d'une modification du nombre de projets de celles reflétant la variation du coût par projet (cette seconde variation pouvant constituer une manifestation de la crise sanitaire et de ses conséquences). Un tel outil de mesure, si le Transporteur pouvait le fournir, accroîtrait la qualité de l'information fournie au Tribunal comparant les investissements passés prévus vs. réels.

PARAGRAPHE 4 INCHANGÉ : Le taux de risque global des équipements d'HQT demeure certes en croissance, particulièrement en ce qui concerne **les actifs se situant au cœur de la fiabilité et de la qualité du service, à savoir les équipements d'appareillage et les ouvrages civils ainsi que les automatismes**. Mais cette croissance apparaît conforme à la prévision contenue dans la *Stratégie de gestion de la pérennité* selon laquelle nous serions actuellement au pic de ce taux de risque durant la présente décennie. La croissance du taux de risque des équipements d'appareillage électrique d'HQT en 2020-2021 est d'ailleurs moindre qu'anticipée. Et la ventilation fournie par HQT montre, à juste titre, **la part importante que représentent les investissements en équipements d'appareillage et ouvrages civils ainsi qu'en automatismes** dans le budget total prévu pour 2023 en investissements inférieurs au seuil en *Maintien des actifs*.

PARAGRAPHE 5 INCHANGÉ : Le budget demandé de 770 M\$ en 2023 pour les investissements inférieurs au seuil en *Maintien des actifs* d'HQT est par ailleurs en croissance par rapport aux investissements réels moyens dans cette catégorie de 2020 à 2022, comme il se doit, vu la prévision contenue dans la *Stratégie de gestion de la pérennité* d'une continuation de croissance du taux de risque des équipements durant la présente décennie.

RECOMMANDATION NO. RTIÉÉ-1-4 (MODIFIÉE LÀ OÙ INDIQUÉ)

LE BUDGET 2023 DES INVESTISSEMENTS EN AMÉLIORATION ET MAINTIEN DE LA QUALITÉ INFÉRIEURS AU SEUIL UNITAIRE DE 65 M\$

PARAGRAPHE 1 INCHANGÉ : L'évolution interannuelle des écarts entre les budgets autorisés et réels dans cette catégorie ne montre pas de tendance particulière quant à ces écarts, ceux-ci se situant tant à la hausse qu'à la baisse.

PARAGRAPHE 2 INCHANGÉ : La réalisation de 14 M\$ d'investissements, inférieurs au seuil, dans cette catégorie en 2022 en plus de ceux prévus représente toutefois **une part importante (19 %) du budget autorisé**, soit plus du double du taux de surutilisation de 110 % qui fut autorisé pour cette année (soit 8 M\$ pour cette catégorie) et plus que l'écart de 15 % usuellement considéré comme acceptable.

TEXTE INITIAL DES PARAGRAPHES 3 et 4 (SERONT NUANCÉS PLUS LOIN) : Il serait important, ici encore, d'obtenir d'HQT le NOMBRE de projets d'investissements dans cette catégorie, inférieurs au seuil, tant prévus que réels pour chacune des années 2020, 2021 et 2022, ce qui aiderait à distinguer l'effet sur le budget global des hausses de coûts par projet (pendant la crise sanitaire) par rapport aux baisses dues aux reports de projets (dues à cette même crise sanitaire) tel que mentionné en section 2.3 du présent rapport.

Hydro-Québec TransÉnergie (HQT) souligne elle-même que la **non réalisation de travaux de 21 M\$ en TI et Télécom** s'inscrit dans le contexte pandémique de la rareté de la main-d'œuvre du domaine, laquelle a amené des impacts importants sur les projets en technologies de l'information et des communications : **HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE (HQT)**, Dossier R-4217-2022, [Pièce B-0012, HQT-2, Doc. 1](#), Réponse 1.1 à la Régie.

NUANCE APPORTÉE AUX PARAGRAPHES 3 ET 4 PAR LA PRÉSENTE ARGUMENTATION : Suite à l'[Argumentation B-0016, HQT-3, Doc. 1](#) d'Hydro-Québec TransÉnergie, en page 21, lignes 14-20, nous devons concéder que, si le nombre de projets prévu vs. réalisé est effectivement indéterminable, alors le texte littéral du paragraphe 3 de notre Recommandation 1.3 ne peut être réalisé. Mais nous inviterions malgré tout la Régie de l'énergie à demander à Hydro-Québec TransÉnergie si celle-ci peut lui fournir un quelconque outil de mesure permettant de distinguer entre les variations de coûts d'investissements passés prévus vs. réels résultant d'une modification du nombre de projets de celles reflétant la variation du coût par projet (cette seconde variation pouvant constituer une manifestation de la crise sanitaire et de ses conséquences). Un tel outil de mesure, si le Transporteur pouvait le fournir, accroîtrait la qualité de l'information fournie au Tribunal comparant les investissements passés prévus vs. réels.

PARAGRAPHE 4 INCHANGÉ : Elle présente par ailleurs un sommaire de chacun des projets prévus de recherche-développement en TI au présent budget (plateforme robotisée « LineRanger », plateforme de cosimulation, robot d'inspection automatisée des postes et nouvelle plateforme en temps réel de l'outil de simulation Hypersim 2023-2024).

PARAGRAPHE 5 INCHANGÉ : Pour l'ensemble de ces motifs, nous sommes satisfaits de la justification fournie par Hydro-Québec TransÉnergie (HQT) pour son budget d'investissements, inférieurs au seuil, en *Maintien et amélioration de la qualité* en 2023 et recommandons à la Régie de l'autoriser.

RECOMMANDATION NO. RTIÉÉ-1-5 (MODIFIÉE *IN FINE* – VOIR SOULIGNEMENT)

LE BUDGET 2023 DES INVESTISSEMENTS EN RESPECT DES EXIGENCES INFÉRIEURS AU SEUIL UNITAIRE DE 65 M\$

Le RTIÉÉ soumet respectueusement que le budget 2023 des investissements (dont le coût individuel est inférieur à 65 M\$) d'HQT en *Respect des exigences* ne laisse apparaître à première vue aucune anomalie.

Ce budget est facile à autoriser pour la Régie de l'énergie car il correspond à des demandes précises pour répondre à des exigences spécifiques, la marge de discrétion de HQT étant réduite.

L'évolution interannuelle des écarts entre les budgets autorisés et réels dans cette catégorie ne montre pas de tendance particulière quant à ces écarts, ceux-ci se situant tant à la hausse qu'à la baisse. La non réalisation de 4 M\$ d'investissements dans cette catégorie en 2022 ne représente en effet que 7,3 % du budget autorisé, soit moins que le taux de surutilisation de 110 % qui fut autorisé pour cette année (soit 6M\$ pour cette catégorie) et moins que l'écart de 15 % usuellement considéré comme acceptable.

Il serait toujours souhaitable **(sous réserve de la nuance énoncée quant au paragraphe 3 de la recommandation 1.3)**, par principe, d'obtenir d'HQT le NOMBRE de projets d'investissements dans cette catégorie, inférieurs au seuil, tant prévus que réels pour chacune des années 2020, 2021 et 2022, ce qui aiderait à distinguer l'effet sur le budget global des hausses de coûts par projet par rapport aux baisses dues aux reports de projets tel que mentionné en section 2.3 du présent rapport. Toutefois, vu la faiblesse de la non réalisation de 4 M\$ d'investissements dans cette catégorie en 2022, l'obtention de cette information additionnelle ne devrait probablement pas amener de problématique particulière.

RECOMMANDATION NO. RTIÉ-1-6 MODIFIÉE (VOIR SOULIGNEMENTS)**LE BUDGET 2023 DES INVESTISSEMENTS EN CROISSANCE DES BESOINS DE LA CLIENTÈLE (GÉNÉRANT DES REVENUS) INFÉRIEURS AU SEUIL UNITAIRE DE 65 M\$**

Nous notons que, systématiquement durant les années pandémiques 2020, 2021 et 2022, les investissements d'HQT en *Croissance des besoins de la clientèle* inférieurs au seuil en 2022 ont été moindres que ceux autorisés; ils furent de 44 M\$ moindres en 2022 (soit 43 % moindres) qu'autorisés. Cela est énorme.

Année après année en 2020, 2021 et 2022, les budgets demandés et autorisés, en *Croissance des besoins de la clientèle* inférieurs au seuil, décroissent et continuent de ne pas être totalement réalisés. Le budget demandé en 2023 de 92 M\$ poursuit cette tendance décroissante.

Hydro-Québec TransÉnergie explique la sous-réalisation de ses budgets en *Croissance des besoins de la clientèle* inférieurs au seuil par la baisse des projets de croissance en période pandémique.

À première vue, ce budget décri à 92\$ demandé pour 2023 mériterait donc d'être approuvé car il exprime une plus grande prudence prévisionnelle.

Ici encore, il serait important (**sous réserve de la nuance énoncée quant au paragraphe 3 de la recommandation 1.3**) d'obtenir d'HQT le NOMBRE de projets d'investissements dans cette catégorie, inférieurs au seuil, tant prévus que réels pour chacune des années 2020, 2021 et 2022, ce qui aiderait à distinguer l'effet sur le budget global des hausses de coûts par projet (pendant la crise sanitaire) par rapport aux baisses dues aux reports de projets (dues à cette même crise sanitaire) tel que mentionné en section 2.3 du présent rapport.

Il est également important de bien situer ces budgets en *Croissance des besoins de la clientèle* inférieurs au seuil dans le contexte plus global de la totalité des budgets prévus et réels (tant inférieurs que supérieurs au seuil) dans cette catégorie. En effet, les investissements en *Croissance des besoins de la clientèle* sont, davantage que ceux des autres catégories, plus susceptibles de dépasser le seuil de 65 M\$ ou de se situer juste en-dessous de ce seuil. On peut citer par exemple **le poste Chertsey** dont le coût prévu est de 61,6 M\$ dans la planification au dossier tarifaire du Transporteur (Dossier R-4167-2021) ¹ ou **le poste Le Corbusier** prévu au montant de 65,8 M\$ ². Le seul examen des projets de cette catégorie inférieurs à 65 M\$ ne suffit donc pas à obtenir une vue d'ensemble de l'évolution interannuelle.

¹ HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE, Dossier R-4167-2021, [Pièce B-0068, HQT-6, Document 1](#), Page 30, Investissements par catégorie, ligne 27.

² HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE, Dossier R-4167-2021, [Pièce B-0068, HQT-6, Document 1](#), Page 30, Investissements par catégorie, ligne 13.

Nous serions toutefois très réticents à ce que le faible budget, déjà décrié, de 92 \$ demandé pour 2023 soit encore davantage décrié par la Régie dans sa décision d'autorisation au présent dossier. **Cela nous semblerait imprudent en raison de multiples tendances haussières majeures qui sont en train d'apparaître et pourraient être de nature à amener des besoins d'investissements en Croissance que la prévision de la demande ne reflète pas encore, actuellement : Notamment, le Québec est en train d'opérer actuellement une transition énergétique majeure sous l'impulsion soutenue du gouvernement du Québec (abandon des combustibles fossiles, électrification massive, véhicules électriques, etc.). De plus, alors que le ministre plaide pour un recours massif à de nouveaux approvisionnements éoliens auprès d'HQD, HQT est incapable à court terme de recevoir toutes les soumissions de producteurs éoliens qui pourraient survenir.**

Le RTIEÉ est en désaccord avec la proposition contenue dans la preuve de l'AHQ-ARQ qui soutient que le facteur de surutilisation ne devrait pas être appliqué au budget d'investissements en croissance. Au contraire, le facteur de surutilisation est une provision pour imprévus pouvant viser à la fois l'augmentation du nombre de projets et l'augmentation de leurs coûts unitaires. Cette provision mérite d'être maintenue dans toutes les catégories.

TABLE DES MATIÈRES

1 – LE PRÉSENT DOSSIER	1
2 –LA JURIDICTION DE LA RÉGIE ET L'EXERCICE DE SA DISCRÉTION	2
3 –LES BUDGETS 2023 DES INVESTISSEMENTS SELON LES 4 CATÉGORIES	13

1

LE PRÉSENT DOSSIER

1 - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier R-4217-2022, d'une [demande B-0002](#) d'Hydro-Québec TransÉnergie (HQT), visant l'autorisation de ses investissements de l'année 2023 dont le coût individuel est inférieur à 65 M\$, suivant les articles 31(5°) et 73 de la [Loi sur la Régie de l'énergie \(RLRQ c. R-6.01\)](#) et les articles 1 et 5 du [Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie \(RLRQ c. R-6.01, r. 2\)](#) tel que [modifié en 2019](#). Ces investissements sont présentés dans la [Pièce B-0004, HQD-1, Doc. 1](#), telle que précisée par des réponses de HQT à des demandes de renseignements.

L'en-tête de la [demande B-0002](#) d'Hydro-Québec TransÉnergie (HQT) indique erronément que celle-ci est fondée sur les **articles 1, 2 et 3** du [Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie \(RLRQ c. R-6.01, r. 2\)](#). Il s'agit toutefois manifestement d'une **erreur cléricale de la part du Transporteur**, puisque, de par le montant des investissements visés, cette demande est évidemment fondée sur les **articles 1 et 5** de ce *Règlement*.

2 - Le *Regroupement pour la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques (RTIEÉ)* a déposé son [Mémoire C-RTIEÉ-0010](#) dans ce dossier, comportant à la fois les travaux de ses analystes Messieurs Jean-Claude Deslauriers et André Bélisle et des représentations juridiques préalables, rédigées par leur procureur M^e Dominique Neuman, quant aux principes de droit encadrant le présent dossier.

Les intervenants AHQ-ARQ ont également déposé leur [Mémoire C-AHQ-ARQ-0009](#).

3 - Hydro-Québec TransÉnergie a par la suite déposé son [Argumentation B-0016, HQT-3, Doc. 1](#), incluant des répliques à tous les intervenants.

4 - La présente constitue l'Argumentation du RTIEÉ, commentant notamment le mémoire de ces autres intervenants et l'argumentation d'Hydro-Québec TransÉnergie.

2

LA JURIDICTION DE LA RÉGIE ET L'EXERCICE DE SA DISCRÉTION

5 - Dans la section 2.2 de notre [Mémoire C-RTIÉÉ-0010](#), nous avons passé en revue les principes juridiques qui s'appliquent à la juridiction de la Régie et à l'exercice de sa discrétion lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation, par catégories, d'investissements d'Hydro-Québec TransÉnergie inférieurs au seuil, comme au présent dossier.

6 - Nous y énonçons alors le caractère discrétionnaire du pouvoir d'autorisation de la Régie et **les principes juridiques, bien connus, applicables à l'exercice d'une telle discrétion**, ces principes ayant notamment été énoncés par divers arrêts de la Cour suprême du Canada tel que vu ci-après.

Parmi ces principes figurent ceux selon lesquels cette juridiction discrétionnaire du tribunal doit être exercée :

a) dans le respect des objectifs de la Loi (*CIBC Mortgage Corp. c. Vasquez*, [2002] 3 R.C.S. 168, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/2001/index.do> (html) et <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/2001/1/document.do> (pdf), *J.J. L'Heureux-Dubé et Gonthier pour la majorité, parag. 44 et Committee for Equal Treatment of Asbestos Minority Shareholders c. Ontario (Commission des valeurs mobilières)*, [2001] 2 R.C.S. 132, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1875/index.do> et <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/1875/1/document.do>, *J. Iacobucci p. curiam* :

b) en évitant de simples approbations de complaisance sans discussion (*Baron c. Canada*, [1993] 1 R.C.S. 416, *J. Sopinka per curiam*, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/958/index.do> et <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/958/1/document.do>, p. 439) et

c) en évitant également des refus d'autorisation qui seraient arbitraires ou capricieux.

7 - Il s'agit là de principes bien connus de notre droit.

8 - Nous ne nous attendions donc pas à ce qu'ils suscitent de grande controverse chez le Transporteur.

9 - Toutefois, à notre grande surprise, Hydro-Québec TransÉnergie (HQT), en page 19 de son argumentation, semble contester ces principes juridiques, bien connus, applicables à l'exercice de la discrétion du tribunal, bien que nous ne comprenions pas très bien le reproche qu'elle ferait à cet énoncé de principes ni ce qu'elle proposerait en remplacement.

10 - Ainsi, Hydro-Québec TransÉnergie (HQT) énonce en page 19, lignes 6-7, qu'il s'agirait de « la *vision toute personnelle [du RTIEÉ] du cadre réglementaire ainsi que du rôle des divers participants aux audiences de la Régie* ». Toutefois HQT n'explique pas en quoi cet énoncé des principes juridiques applicables serait erroné, ni en quoi les autorités législatives et jurisprudentielles citées ne s'appliqueraient pas, ni par quels autres principes juridiques HQT souhaiterait les remplacer.

Nous sommes à cet égard très surpris du ton employé par HQT.

11 - Ensuite, aux lignes 18-24, Hydro-Québec TransÉnergie (HQT) allègue de façon erronée qu'il se trouverait, à l'intérieur de notre propos, un quelconque reproche à la Régie. Hydro-Québec TransÉnergie (HQT) allègue de façon erronée que nous aurions affirmé que la Régie ne respecterait pas, de quelque façon, **les principes juridiques** que nous énonçons dans la section de notre mémoire numéro 2.2 « La juridiction de la Régie et l'exercice de sa discrétion ».

HQT n'indique pas à quel endroit, selon elle, le présent intervenant aurait affirmé que la Régie n'aurait pas respecté les principes juridiques applicables. D'ailleurs, la section de notre

mémoire numéro 2.2 « La juridiction de la Régie et l'exercice de sa discrétion » vise simplement à énoncer les principes juridiques applicables; le sujet de ladite section ne visant manifestement pas à exprimer que la Régie y aurait dérogé de quelque façon.

Là encore, nous sommes très surpris du ton employé par HQT.

12 - Il est à noter que le cadre juridique selon lequel une juridiction discrétionnaire du doit être exercée :

- a) dans le respect des objectifs de la *Loi*,
- b) en évitant de simples approbations de complaisance sans discussion et
- c) en évitant également des refus d'autorisation qui seraient arbitraires ou capricieux

est solidement établi dans notre droit. Outre les sources législatives et jurisprudentielles que nous avons déjà citées, nous notons que le principe générique selon lequel l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ne doit pas être exercé de façon « *arbitraire, capricieuse* » est énoncé dans l'arrêt de base de la Cour suprême du Canada, fréquemment cité, [Guilde de la marine marchande du Canada c. Gagnon et autre, \[1984\] 1 R.C.S. 509](#), 527, repris notamment par cette même Cour dans [Centre hospitalier Régina Ltée c. Tribunal du Travail, \[1990\] 1 R.C.S. 1330](#) et dans [Gendron c. Syndicat des approvisionnements et services de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, section locale 50057, \[1990\] 1 R.C.S. 1298](#). Quant à l'évitement des acceptations de complaisance, le principe en a été énoncé par la Cour suprême du Canada notamment dans *Baron c. Canada*, [1993] 1 R.C.S. 416, J. Sopinka per curiam, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/958/index.do> et <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/958/1/document.do>, p. 439 **déjà cité**, dans [R. c. Keegstra, \[1990\] 3 R.C.S. 697](#), p. 784 (g), dans [Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique, \[2020\] 1 R.C.S. 678](#), par. 226 et dans [Law Society of Saskatchewan c. Abrametz, 2022 CSC 29](#), par.136.

13 - Nous reproduisons donc ci-après, au long, et réitérons la section 2.2 de notre [Mémoire C-RTIEÉ-0010](#) définissant le cadre juridique d'exercice d'une juridiction discrétionnaire (telle qu'au présent dossier) par le tribunal. Hydro-Québec TransÉnergie (HQT) n'a aucunement énoncé en quoi cet énoncé de principes serait erroné ni par quoi elle proposerait de le remplacer :

2.2 LA JURIDICTION DE LA RÉGIE ET L'EXERCICE DE SA DISCRÉTION

6 - Suivant les articles 1, 3 et 5 du [Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie \(RLRQ c. R-6.01, r. 2\)](#) tel que [modifié en 2019](#) et tel qu'appliqué, ces investissements dont le coût individuel est inférieur à 65 M\$ sont soumis à la Régie non pas aux fins d'une autorisation individuelle mais aux fins d'une **autorisation globale pour chacune des grandes catégories budgétaires suivantes** :

- a) Investissements en Maintien des actifs (pérennité des actifs),
- b) Investissements en Respect des exigences et
- c) Investissements en Amélioration et maintien de la qualité.
- d) Investissements en Croissance des besoins (générant des revenus de transport),

7 - Les articles 31(5°) et 73 de la [Loi sur la Régie de l'énergie \(RLRQ c. R-6.01\)](#) confèrent à la Régie de l'énergie la **discrétion** d'autoriser ou non ces budgets d'investissements, y compris la possibilité d'autoriser des montants budgétaires différents de ceux demandés.

8 - Une telle discrétion doit toutefois être exercée dans le respect des objectifs de la Loi.

La Cour suprême du Canada a en effet statué que, même lorsqu'une disposition législative confère une discrétion à un tribunal, cette discrétion doit être exercée en tenant compte des facteurs ou considérations que cette même loi vise :

CIBC Mortgage Corp. c. Vasquez, [2002] 3 R.C.S. 168, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/2001/index.do> (html) et <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/2001/1/document.do> (pdf), JJ. L'Heureux-Dubé et Gonthier pour la majorité, parag. 44 :

44 Par conséquent, **la discrétion accordée au tribunal par l'art. 2778 C.c.Q. devra être exercée de manière judiciaire, c'est-à-dire en tenant compte des facteurs pertinents.** Les Commentaires du ministre de la Justice, *op. cit.*, p. 1739, relèvent **deux facteurs qui, selon nous, constituent les considérations principales dans le contexte de cet exercice de discrétion judiciaire** : la valeur du bien et le solde de la dette.

[Souligné en caractères gras par nous]

Committee for Equal Treatment of Asbestos Minority Shareholders c. Ontario (Commission des valeurs mobilières), [2001] 2 R.C.S. 132, <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1875/index.do> et <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/1875/1/document.do>, J. Iacobucci p. curiam :

IV. Analyse

1. Quelle est la nature et la portée de la compétence pour intervenir en matière d'intérêt public conférée par l'art. 127 [NDLR : Loi sur les valeurs mobilières, L.R.O. 1990, c. S.5] ?

39 Le paragraphe 127(1) de la Loi confère à la CVMO la compétence pour intervenir dans les activités liées aux marchés financiers en Ontario lorsqu'il est dans l'intérêt public qu'elle le fasse. **Le législateur a clairement voulu que la CVMO ait un très vaste pouvoir discrétionnaire en cette matière.** Le libellé facultatif du par. 127(1) exprime l'intention de laisser à la CVMO le soin d'apprécier l'opportunité et la manière d'intervenir dans une affaire particulière :

127. (1) La Commission peut, si elle est d'avis qu'il est dans l'intérêt public de le faire, rendre une ou plusieurs des ordonnances suivantes .

[Souligné par la Cour suprême du Canada]

40 La portée du pouvoir discrétionnaire de la CVMO d'agir dans l'intérêt public ressort aussi de façon évidente de la gamme et de la gravité potentielle des sanctions qu'elle est habilitée à imposer en vertu du par. 127(1). De plus, en vertu du par. 127(2), la CVMO dispose sans restriction du pouvoir discrétionnaire d'adjoindre des conditions à toute ordonnance rendue en vertu du par. 127(1) :

(2) L'ordonnance rendue en vertu du présent article peut être assortie des conditions qu'impose la Commission.

41 La compétence relative à l'intérêt public de la CVMO n'est toutefois pas illimitée. Sa nature et sa portée précises doivent être appréciées par une analyse de l'art. 127 dans son contexte. Deux aspects de la compétence relative à l'intérêt public revêtent une importance particulière à cet égard. En premier lieu, il importe de se rappeler que la compétence relative à l'intérêt public de la CVMO est fondée en partie sur les deux objets de la Loi, décrits à l'art. 1.1, à savoir « protéger les investisseurs contre les pratiques déloyales, irrégulières ou frauduleuses » et « favoriser des marchés financiers justes et efficaces et la confiance en ceux-ci ». Par conséquent, lorsqu'il s'agit d'examiner une ordonnance rendue dans l'intérêt public, c'est commettre une erreur que de ne se concentrer que sur le traitement équitable des investisseurs. Il faut aussi prendre en considération l'incidence d'une intervention dans l'intérêt public sur l'efficacité des marchés financiers et sur la confiance du public en ces marchés financiers.

[Souligné en caractères gras par nous]

9 - C'est ainsi, entre autres, que l'article 5 de la [Loi sur la Régie de l'énergie, RLRQ, c. R-6.01](#) énonce que :

- Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure **la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs.**
- Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques **dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement** et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

10 - L'article 5 du [Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie \(RLRQ c. R-6.01, r. 2\)](#) spécifie d'ailleurs que le Transporteur doit **notamment** fournir à la Régie les renseignements suivants :

*5. Une demande d'autorisation visée au deuxième alinéa de l'article 1 [NDLR : relative à des investissements inférieurs au seuil] **est faite par catégorie d'investissements** et doit comporter les informations suivantes:*

- 1° la description synthétique des investissements et de leurs objectifs;*
- 2° les coûts associés à chaque catégorie d'investissements;*
- 3° **la justification des investissements en relation avec les objectifs visés;***
- 4° **l'impact sur les tarifs;***
- 5° **l'impact sur la fiabilité du réseau de transport d'électricité et sur la qualité de prestation du service de transport d'électricité ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel.***

[Souligné en caractères gras par nous]

11 - Ainsi, il est notamment bien établi que la Régie pourrait autoriser des budgets moindres que ceux demandés.

*La Régie pourrait aussi, par l'exercice de divers pouvoirs connexes, **requérir du Transporteur qu'il lui soumette un budget supplémentaire** si le tribunal est d'avis qu'HQT investit insuffisamment, dans l'une ou l'autre des quatre catégories, pour accomplir sa mission prévue par la Loi, de façon fiable, sécuritaire et avec qualité. Après examen toutefois, tel que vu ci-après, nous ne demandons pas ici qu'un tel budget supplémentaire soit soumis.*

10 - L'article 5 du [Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie \(RLRQ c. R-6.01, r. 2\)](#) spécifie d'ailleurs que le Transporteur doit **notamment** fournir à la Régie les renseignements suivants :

*5. Une demande d'autorisation visée au deuxième alinéa de l'article 1 [NDLR : relative à des investissements inférieurs au seuil] **est faite par catégorie d'investissements** et doit comporter les informations suivantes:*

- 1° la description synthétique des investissements et de leurs objectifs;*
- 2° les coûts associés à chaque catégorie d'investissements;*
- 3° **la justification des investissements en relation avec les objectifs visés;***
- 4° **l'impact sur les tarifs;***
- 5° **l'impact sur la fiabilité du réseau de transport d'électricité et sur la qualité de prestation du service de transport d'électricité ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel.***

[Souligné en caractères gras par nous]

11 - Ainsi, il est notamment bien établi que la Régie pourrait autoriser des budgets moindres que ceux demandés.

*La Régie pourrait aussi, par l'exercice de divers pouvoirs connexes, **requérir du Transporteur qu'il lui soumette un budget supplémentaire** si le tribunal est d'avis qu'HQT investit insuffisamment, dans l'une ou l'autre des quatre catégories, pour accomplir sa mission prévue par la Loi, de façon fiable, sécuritaire et avec qualité. Après examen toutefois, tel que vu ci-après, nous ne demandons pas ici qu'un tel budget supplémentaire soit soumis.*

13 - Ceci étant dit, la Régie doit éviter de transformer l'exercice de sa discrétion d'autorisation ou non des budgets des catégories d'investissements en un exercice d'autorisation individuelle de ces investissements. Tel n'est en effet pas l'objet du présent exercice. En 2021, dans sa [Décision D-2021-092](#) du Dossier R-4140-2020 (investissements 2021 d'HQT inférieurs au seuil), la Régie citait en effet, avec approbation à ce sujet, **SÉ-AQLPA** qui s'opposait alors à ce que le tribunal (*dans le cadre de son autorisation de catégories budgétaires d'investissements annuels*) se prononce individuellement sur l'autorisation d'investissements des transformateurs à Baie d'Urfé et Sainte-Rosalie qu'un intervenant alors demandait de refuser :

[102] L'AHQ-ARQ est d'avis que le Transporteur n'a pas démontré que les prévisions de la charge sur lesquelles il base le projet d'ajout d'un 4^e transformateur au poste Baie-d'Urfé justifient ce projet. L'intervenant recommande à la Régie de ne pas approuver le projet d'ajout d'un quatrième transformateur au poste Baie-d'Urfé pour 2021.

[103] Quant aux investissements attendus entre 2022 et 2024, l'AHQ-ARQ estime que le portrait global de chacun d'entre eux devrait être exposé en détails dans la prochaine demande du Transporteur. Il affirme toutefois dès maintenant que l'addition d'un quatrième transformateur au poste Sainte-Rosalie n'apparaît pas nécessaire sur la base des informations produites dans le présent dossier. [...]

[105] Par ailleurs, **SÉ-AQLPA considère que les justifications énoncées par le Transporteur de son budget d'investissement en « Croissance des besoins de la clientèle » apparaissent suffisantes et satisfaisantes. L'intervenant affirme que, de son point de vue, le Transporteur n'avait pas à faire l'objet d'une preuve justificatrice complète vu que, suivant le cadre réglementaire, les budgets des investissements de moins de 65 M\$ sont autorisés par catégories et non par projets. Selon SÉ-AQLPA, l'information produite en soutien des projets dont le coût individuel est inférieur à 65 M\$ n'est pas soumise à un fardeau de preuve comparable à celle d'une autorisation d'un investissement spécifique.**

[106] En réponse à l'AHQ-ARQ, le Transporteur rappelle qu'il justifie ses demandes d'autorisation de budget des investissements par catégories et non par projets conformément au cadre réglementaire en place. [...]

[108] La Régie partage le point de vue du Transporteur à l'effet qu'il n'a pas, pour les projets de 65 M\$ ou moins, à justifier le budget des

13 - Ceci étant dit, la Régie doit éviter de transformer l'exercice de sa discrétion d'autorisation ou non des budgets des catégories d'investissements en un exercice d'autorisation individuelle de ces investissements. Tel n'est en effet pas l'objet du présent exercice. En 2021, dans sa [Décision D-2021-092](#) du Dossier R-4140-2020 (investissements 2021 d'HQT inférieurs au seuil), la Régie citait en effet, avec approbation à ce sujet, **SÉ-AQLPA** qui s'opposait alors à ce que le tribunal (*dans le cadre de son autorisation de catégories budgétaires d'investissements annuels*) se prononce individuellement sur l'autorisation d'investissements des transformateurs à Baie d'Urfé et Sainte-Rosalie qu'un intervenant alors demandait de refuser :

[102] L'AHQ-ARQ est d'avis que le Transporteur n'a pas démontré que les prévisions de la charge sur lesquelles il base le projet d'ajout d'un 4^e transformateur au poste Baie-d'Urfé justifient ce projet. L'intervenant recommande à la Régie de ne pas approuver le projet d'ajout d'un quatrième transformateur au poste Baie-d'Urfé pour 2021.

[103] Quant aux investissements attendus entre 2022 et 2024, l'AHQ-ARQ estime que le portrait global de chacun d'entre eux devrait être exposé en détails dans la prochaine demande du Transporteur. Il affirme toutefois dès maintenant que l'addition d'un quatrième transformateur au poste Sainte-Rosalie n'apparaît pas nécessaire sur la base des informations produites dans le présent dossier. [...]

[105] Par ailleurs, **SÉ-AQLPA considère que les justifications énoncées par le Transporteur de son budget d'investissement en « Croissance des besoins de la clientèle » apparaissent suffisantes et satisfaisantes. L'intervenant affirme que, de son point de vue, le Transporteur n'avait pas à faire l'objet d'une preuve justificatrice complète vu que, suivant le cadre réglementaire, les budgets des investissements de moins de 65 M\$ sont autorisés par catégories et non par projets. Selon SÉ-AQLPA, l'information produite en soutien des projets dont le coût individuel est inférieur à 65 M\$ n'est pas soumise à un fardeau de preuve comparable à celle d'une autorisation d'un investissement spécifique.**

[106] En réponse à l'AHQ-ARQ, le Transporteur rappelle qu'il justifie ses demandes d'autorisation de budget des investissements par catégories et non par projets conformément au cadre réglementaire en place. [...]

[108] **La Régie partage le point de vue du Transporteur à l'effet qu'il n'a pas, pour les projets de 65 M\$ ou moins, à justifier le budget des**

investissements pour chaque projet individuellement mais plutôt pour chaque grande catégorie d'investissement. Le Transporteur ne produit d'ailleurs pas une information qui soit suffisante concernant les projets spécifiques pour que la Régie puisse se prononcer sur chacun individuellement. La Régie ne lui demande pas de fournir ce niveau de détail, car elle n'a pas à se prononcer sur la raisonnablement de chacun séparément selon le cadre réglementaire en place.

[Souligné en caractère gras par nous. Notes infrapaginales omises.]

14 - Mais d'un autre côté, la seule comparaison interannuelle des budgets des catégories d'investissements inférieurs ne doit pas devenir le seul critère d'exercice de la discrétion de la Régie de les autoriser ou non :

*[75] La Régie [...] estime que les analyses basées sur des données historiques sont peu utiles à l'évaluation des besoins à venir. À l'instar du Transporteur, la Régie est d'avis que **la demande d'autorisation du budget des investissements ne peut découler d'une comparaison annuelle de données historiques.***

Source : RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-4140-2020, [Décision D-2021-092](#).

La Régie doit plutôt trouver un équilibre entre son obligation d'approbation globale des budgets d'investissements par catégories et la nécessité d'aller au-delà d'une simple comparaison interannuelle des budgets ainsi demandés.

C'est en fonction de la connaissance que la Régie acquiert de toutes les circonstances entourant le contenu de ces budgets que celle-ci prend la décision de les autoriser, avec ou sans modification.

Il existe aussi une possibilité d'opérer un certain lissage interannuel des budgets d'investissements mais cette possibilité demeure limitée.

3

LES BUDGETS 2023 DES INVESTISSEMENTS SELON LES 4 CATÉGORIES

14 - En appliquant les principes susdits, dans notre [Mémoire C-RTIEÉ-0010](#), nous avons recommandé avec certaines nuances d'autoriser les investissements demandés par Hydro-Québec TransÉnergie pour chacune des 4 catégories en 2023.

Nous avons toutefois ajouté, au paragraphe 3 de notre recommandation 1-3 sur les investissements en maintien des actifs, puis similairement quant aux 3 autres catégories, le texte suivant :

Mais il est malgré tout souhaitable de vérifier davantage. Nous rappelons en effet, tel que mentionné en section 2.3 du présent rapport que la simple comparaison interannuelle des budgets ne permet pas de distinguer entre la hausse des coûts par projet durant la crise sanitaire et les baisses de coûts causée par les reports de projets survenus durant cette même crise sanitaire. Nous recommandons donc à la Régie, avant que celle-ci ne se prononce, qu'elle obtienne d'HQT le NOMBRE de projets d'investissements dans cette catégorie, inférieurs au seuil, tant prévus que réels pour chacune des années 2020, 2021, 2022, ce qui aiderait à distinguer l'effet sur le budget global des hausses de coûts par projet par rapport aux baisses dues aux reports.

15 - En la dite section 2.3 de de notre [Mémoire C-RTIEÉ-0010](#), nous expliquions en effet (en citant même HQT au même effet) qu'il est difficile, en comparant le coût des investissements passés prévus et réalisés, de distinguer les variations de coûts résultant d'une modification du nombre de projets de celles reflétant la variation du coût par projet (cette seconde variation pouvant constituer une manifestation de la crise sanitaire et de ses conséquences) :

2.3 LE CAS PARTICULIER DES REPORTS D'INVESTISSEMENTS DURANT LA PÉRIODE PANDÉMIQUE DE 2020, 2021 ET 2022

15 - Un des aspects dont il y a lieu de tenir compte, au présent dossier, dans l'interprétation de la comparaison interannuelle des budgets d'investissements inférieurs au seuil par catégories est **le double effet de la crise sanitaire de 2020-2021-2022** sur l'écart entre les investissements annuels prévus et réels. Cette crise a en effet à la fois amené :

- une **hausse des coûts par projet** (dus aux changements de méthodes de travail requis à des fins de distanciation des employés et pour combler la moins grande disponibilité du personnel ainsi qu'à la hausse des coûts des matériaux provoquée par l'affaiblissement des chaînes d'approvisionnement) et
- un **report de certains projets** pour ces mêmes motifs, donc une diminution du coût annuel réel par rapport à celui prévu.

Hydro-Québec TransÉnergie (HQT) note elle-même cde double effet :

La non-réalisation de la totalité des volumes de travaux dictés par la Stratégie, combinés aux coûts plus élevés des interventions

Source : **HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE**, Dossier R-4217-2022, [Pièce B-0005, HQT-1, Doc. 2](#), page 8, lignes 8-9.

16 - **La simple comparaison interannuelle des budgets ne permet donc pas de distinguer entre la hausse des coûts par projet durant la crise sanitaire et les reports de projets survenus durant cette même crise sanitaire.**

17 - **Une attention particulière doit donc être apportée à cet aspect lors de l'interprétation de la comparaison interannuelle des budgets.**

16 - Hydro-Québec TransÉnergie, dans son [Argumentation B-0016, HQT-3, Doc. 1](#), en page 21, lignes 14-20, témoigne toutefois qu'il serait impossible de distinguer entre les variations de coûts d'investissements passés prévus vs. réels résultant d'une modification du nombre de projets de celles reflétant la variation du coût par projet (cette seconde variation pouvant constituer une manifestation de la crise sanitaire et de ses conséquences) :

Or, le Transporteur n'élabore pas à chaque année une liste de projets pour justifier le budget des investissements. Celui-ci reflète plutôt les flux monétaires annuels prévus pour les projets de moins de 65 M\$. Ces flux reposent sur une estimation des investissements de projets en cours ou à être confirmés et qui sont à différents stades d'avancement. Ainsi, les projets qui seront réalisés à même l'enveloppe du budget des investissements se préciseront au fur et à mesure de l'avancement dans le temps et selon le processus d'approbation des projets par la direction d'Hydro-Québec conformément aux règles internes.

17 - Bien que cette affirmation du Transporteur relève du domaine de la preuve et non de l'argumentation, **nous ne nous y objectons pas** car, au-delà des contraintes procédurales, la Régie et tous les participants sont tous partie à un processus de recherche de la vérité.

Nous devons donc concéder que, si le nombre de projets prévu vs. réalisé est effectivement indéterminable, alors le texte littéral du paragraphe 3 de notre Recommandation 1.3 ne peut être réalisé.

Mais nous inviterions malgré tout la Régie de l'énergie à demander à Hydro-Québec TransÉnergie si celle-ci peut lui fournir un quelconque outil de mesure permettant de distinguer entre les variations de coûts d'investissements passés prévus vs. réels résultant d'une modification du nombre de projets de celles reflétant la variation du coût par projet (cette seconde variation pouvant constituer une manifestation de la crise sanitaire et de ses conséquences). Un tel outil de mesure, si le Transporteur pouvait le fournir, accroîtrait la qualité de l'information fournie au Tribunal comparant les investissements passés prévus vs. réels.

Nous modifions donc en ce sens nos recommandations relatives aux 4 catégories d'investissements (voir le texte des recommandations modifiées au début de la présente argumentation).

18 - En outre, le RTIEÉ est en désaccord avec la proposition contenue dans la preuve de l'AHQ-ARQ, qui soutient que le facteur de surutilisation ne devrait pas être appliqué au budget d'investissements en croissance. Au contraire, le facteur de surutilisation est une provision pour imprévus pouvant viser à la fois l'augmentation du nombre de projets et l'augmentation de leurs coûts unitaires. Cette provision mérite d'être maintenue dans toutes les catégories.

19 - Pour le reste, nos recommandations demeurent inchangées et toute l'argumentation à leur soutien se trouve déjà contenue à notre Mémoire.

20 - Nous déposons donc, au Sommaire des recommandations au début de la présente argumentation, nos recommandations telles que modifiées.

21 - Nous invitons la Régie de l'énergie à accueillir ces recommandations modifiées.

22 - Le tout respectueusement soumis.
