

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2015-109

R-3927-2015

10 juillet 2015

PRÉSENTS :

Laurent Pilotto
Lise Duquette
Louise Pelletier
Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

Personnes intéressées dont les noms apparaissent ci-après

Ordonnance de sauvegarde et décision procédurale sur les demandes d'intervention, les budgets de participation et l'échéancier de traitement du dossier

Demande relative aux modifications de méthodes comptables découlant du passage aux principes comptables généralement reconnus des États-Unis (US GAAP)

Personnes intéressées :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ);

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA).

1. INTRODUCTION

[1] Le 15 mai 2015, Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) et de distribution d'électricité (le Distributeur) (collectivement « la Demanderesse ») dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu des articles 31 (5°) et 32 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), une demande relative aux modifications de méthodes comptables découlant du passage aux principes comptables généralement reconnus des États-Unis (US GAAP).

[2] Le 27 mai 2015, la Régie affiche sur son site internet un avis aux personnes intéressées les invitant à soumettre, avant le 9 juin 2015, une demande d'intervention. Cet avis est également publié sur le site internet du Transporteur et du Distributeur le 28 mai 2015.

[3] Les 9 et 10 juin 2015, cinq personnes intéressées déposent une demande d'intervention. Toutes ces demandes sont accompagnées d'un budget de participation.

[4] Le 16 juin 2015, la Demanderesse commente les demandes d'intervention et les budgets de participation déposés. L'ACEFQ, le GRAME et SÉ-AQLPA répliquent à ces commentaires.

[5] La présente décision porte sur une ordonnance de sauvegarde, la reconnaissance du statut d'intervenant des personnes intéressées, l'encadrement des interventions, les budgets de participation et l'échéancier de traitement du dossier.

2. PRINCIPE DE NON-RÉTROACTIVITÉ ET ORDONNANCE DE SAUVEGARDE

[6] Dans le présent dossier, la Demanderesse demande à la Régie d'adopter les modifications de méthodes comptables découlant du passage aux US GAAP et de l'autoriser à utiliser les US GAAP comme référentiel comptable aux fins réglementaires à

¹ RLRQ, c. R-6.01.

compter du 1^{er} janvier 2015, alors même que son dossier a été déposé en date du 15 mai 2015.

[7] La Demanderesse indique que l'incidence des modifications de méthodes comptables proposées sur les revenus requis de 2015 du Transporteur et du Distributeur est respectivement de -98,9 M\$ et de -108,6 M\$².

[8] La Régie a maintes fois soutenu que le système de réglementation prévu dans la Loi est un système positif d'approbation, au sens de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans la cause *Bell Canada c. Canada (CRTC)*³, étant de nature prospective et ne permettant pas de rendre des ordonnances applicables à des périodes antérieures à la décision finale elle-même.

[9] Dans sa preuve, la Demanderesse n'évoque aucunement l'apparence de la nature rétroactive de sa demande.

[10] C'est pourquoi la Régie a requis de la Demanderesse⁴ qu'elle commente sa demande d'adopter les US GAAP à compter du 1^{er} janvier 2015 pour les états financiers réglementaires du Transporteur et du Distributeur en relation avec le principe de non-rétroactivité tarifaire.

[11] Dans sa réponse à cette question⁵, la Demanderesse explique qu'en raison de certaines déclarations à la Régie quant à ses intentions, sa demande ne contrevient pas au principe de non-rétroactivité tarifaire. La Régie juge cette réponse incomplète et estime qu'elle doit être approfondie dans le cadre du présent dossier.

[12] La Régie a le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires et, en particulier, des décisions de sauvegarde en vertu de l'article 34 de la Loi.

² Pièce B-0005, p. 20.

³ [1989] 1 R.C.S. 1722.

⁴ Pièce A-0005, p. 5, question 4.2.

⁵ Pièce B-0011, p. 11 et 12.

[13] La Cour suprême du Canada, dans la même décision *Bell Canada c. Canada (CRTC)*⁶, énonçait les caractéristiques de la décision provisoire :

« Traditionnellement, les ordonnances tarifaires provisoires qui traitent de manière interlocutoire de questions devant faire l'objet d'une décision finale sont accordées pour éviter que le requérant ne subisse les effets néfastes de la longueur des procédures. Ces décisions sont prises rapidement à partir d'éléments de preuve qui seraient souvent insuffisants pour rendre une décision finale. Le fait qu'une ordonnance ne porte pas sur le fond d'une question devant être traitée dans une décision finale et le fait qu'elle ait pour objet d'accorder un redressement temporaire contre les effets néfastes de la longueur des procédures constituent des caractéristiques fondamentales d'une ordonnance tarifaire provisoire⁷.

La stabilité financière des services publics réglementés ne devrait cependant soulever aucune difficulté lorsqu'il s'agit de traiter du pouvoir de réexaminer des tarifs provisoires. L'objet même des tarifs provisoires est de dissiper les risques d'instabilité financière liés à la longueur des procédures devant un tribunal administratif⁸.

[...]

Le régime juridique de la Loi sur les chemins de fer et de la Loi sur les transports nationaux est tel que l'une des différences entre les ordonnances provisoires et définitives doit être que les décisions provisoires peuvent être révisées et modifiées rétroactivement dans une décision finale. Il relève de la nature même des ordonnances provisoires que leur effet ainsi que toute divergence entre une ordonnance provisoire et une ordonnance définitive peuvent être révisés et corrigés dans l'ordonnance définitive. [...] C'est le caractère provisoire de l'ordonnance qui la rend sujette à de plus amples instructions rétroactives »⁹.

[14] La Régie demeure préoccupée par la rétroactivité apparente de la demande. Elle doit aussi tenir compte du fait que les impacts des modifications du référentiel comptable pour l'année 2015, tels qu'estimés par la Demanderesse, sont significatifs.

⁶ [1989] 1 R.C.S. 1722.

⁷ *Bell Canada c. CRTC*, p. 1754.

⁸ *Bell Canada c. CRTC*, p. 1760.

⁹ *Bell Canada c. CRTC*, p. 1752.

[15] Si la Régie devait en venir à la conclusion que le changement de référentiel comptable demandé ne devrait être effectif qu'à la date de sa décision finale dans le présent dossier, les impacts de ce changement seraient moindres.

[16] C'est pourquoi la Régie fait preuve de prudence et juge qu'il est dans l'intérêt public de rendre une ordonnance de sauvegarde, en vertu de l'article 34 de la Loi, afin d'autoriser la Demanderesse à adopter provisoirement les modifications de méthodes comptables découlant du passage aux US GAAP et à les utiliser comme référentiel comptable aux fins réglementaires, à compter de la date de la présente décision.

[17] La présente formation n'a pas à se prononcer sur la disposition de l'impact tarifaire et donc sur les bénéficiaires de ces réductions anticipées des revenus requis du Transporteur et du Distributeur pour l'année 2015. Toutefois, la Régie traitera dans le présent dossier de la quantification des impacts que de tels changements peuvent entraîner.

[18] Compte tenu de l'importance de cet enjeu et de sa portée, la Régie demande aux intervenants de traiter dans leur preuve et en plaidoirie de la demande d'application au 1^{er} janvier 2015 du changement de référentiel comptable.

3. RECONNAISSANCE DU STATUT D'INTERVENANT

[19] La Régie a reçu des demandes d'intervention des personnes intéressées suivantes : l'ACEFQ, l'AQCIE-CIFQ, la FCEI, le GRAME et SÉ-AQLPA.

[20] Toutes les personnes intéressées ont joint à leur demande d'intervention un budget de participation, conformément aux dispositions du *Guide de paiement des frais 2012*¹⁰ (le Guide).

¹⁰ Disponible sur le site internet de la Régie : <http://www.regie-energie.qc.ca/>.

[21] Le tableau suivant présente les budgets de participation déposés par les personnes intéressées.

TABLEAU 1		
BUDGETS DE PARTICIPATION		
Personnes intéressées	Nombre d'heures	Budget déposé (\$)
ACEFQ	43	7 004,00
AQCIE-CIFQ	100	21 161,35
FCEI	45	15 851,62
GRAMÉ	84	20 280,43
SÉ-AQLPA	281	48 393,75
TOTAL	553	112 691,15

[22] La Demanderesse souligne que les demandes d'intervention de l'ACEFQ et de l'AQCIE-CIFQ sont sommaires et imprécises et ne satisfont pas entièrement aux exigences du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*¹¹ (le Règlement). Pour ces raisons, elle s'oppose à la reconnaissance du statut d'intervenant de ces personnes intéressées¹².

[23] La Régie examine les demandes d'intervention et les budgets de participation reçus à la lumière de la Loi, du Règlement et du Guide.

[24] La Régie considère comme satisfaisantes les précisions additionnelles présentées par l'ACEFQ dans sa réplique. Elle indique qu'elle entend examiner les hypothèses qui ont permis à la Demanderesse de quantifier les impacts de chacun des changements proposés et s'assurer que ces changements proposés sont conformes aux normes réglementaires en vigueur au Canada¹³.

¹¹ RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1.

¹² Pièce B-0007, p. 2.

¹³ Pièce C-ACEFQ-0004, p. 2.

[25] Par ailleurs, tout comme la Demanderesse, la Régie note que la demande d'intervention de l'AQCIE-CIFQ ne satisfait pas entièrement aux dispositions de l'article 16 du Règlement. La Régie rappelle qu'elle a déjà formulé des commentaires similaires à ce groupe¹⁴. Elle considère qu'il est tenu de respecter ces exigences, au même titre que toutes les autres personnes intéressées qui souhaitent participer aux travaux de la Régie. La demande de reconnaissance du statut d'intervenant à un dossier ne peut s'appuyer sur le seul fait qu'une personne représente une clientèle importante du Distributeur.

[26] Cependant, la Régie note que les conclusions recherchées par l'AQCIE-CIFQ sont ciblées et d'une portée limitée. La Régie tient compte également du fait que cette personne intéressée souhaite confier un mandat à un expert-comptable dans le but de vérifier « *que les impacts de la demande ne diffèrent pas de ceux dénoncés par Hydro-Québec* »¹⁵. Ainsi, la Régie en déduit que, si l'expert arrive à de telles conclusions, l'AQCIE-CIFQ pourrait mettre fin à son intervention avant l'audience.

[27] La Régie juge que toutes les personnes intéressées ont démontré un intérêt suffisant à intervenir dans le présent dossier et que leur participation pourrait s'avérer utile à ses délibérations.

[28] **En conséquence, la Régie accorde le statut d'intervenant aux personnes intéressées suivantes : l'ACEFQ, l'AQCIE-CIFQ, la FCEI, le GRAME et SÉ-AQLPA.**

4. ENCADREMENT DES INTERVENTIONS

4.1 REGROUPEMENT DES INTERVENANTS

[29] La Demanderesse souligne que le GRAME et SÉ-AQLPA partagent des préoccupations communes et que les sujets retenus par ces deux groupes se recoupent. Elle demande à la Régie de baliser de façon précise les demandes d'intervention du GRAME et de SÉ-AQLPA, afin que le cadre d'analyse du dossier soit respecté. La

¹⁴ Voir, notamment, dossier R-3888-2014, décision D-2014-117, p. 7.

¹⁵ Pièce C-AQCIE-CIFQ-0002, p. 3.

Demanderesse demande également de privilégier un effort de concertation afin de limiter les budgets de participation, qui s'élèvent à près de 70 k\$ pour ces deux groupes¹⁶.

[30] Le GRAME et SÉ-AQLPA s'opposent au regroupement demandé par la Demanderesse pour différents motifs¹⁷. Ils font aussi valoir le caractère distinct de leur point de vue.

[31] La Régie ne juge pas opportun d'imposer un regroupement d'intervenants, considérant notamment les expériences passées à cet égard qui n'ont pas été concluantes en termes d'efficacité et de réduction des coûts réglementaires. Toutefois, elle s'attend à ce que les interventions soient bien ciblées et que les intervenants qui comptent traiter d'un sujet sous le même angle coordonnent leurs efforts, afin d'éviter les doublons.

4.2 COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

ACEFQ

[32] La Demanderesse souligne que l'ACEFQ souhaite s'assurer que la diminution des revenus requis soit transférée aux clients, sans plus de détails. Or, selon la Demanderesse, il ne s'agit pas d'un enjeu du présent dossier puisque les impacts des modifications comptables seront captés, notamment, dans les comptes d'écarts du coût de retraite ainsi que dans les CFR demandés pour l'année 2015 et reflétés directement aux tarifs selon le processus de fixation des tarifs usuels pour les années suivantes¹⁸.

[33] L'ACEFQ soutient qu'il n'est pas démontré que la disposition, dans l'année tarifaire 2016, des impacts tarifaires découlant des changements de méthodes comptables proposés soit la plus adéquate quant à l'évolution des tarifs du Transporteur et du Distributeur¹⁹.

¹⁶ Pièce B-0007, p. 2.

¹⁷ Pièces C-GRAME-0004 et C-SÉ-AQLPA-0004.

¹⁸ Pièce B-0007, p. 2.

¹⁹ Pièce C-ACEFQ-0004, p. 2.

[34] La Régie précise que le présent dossier porte sur l'examen de méthodes comptables participant au cadre réglementaire servant à l'établissement des revenus requis et des tarifs du Transporteur et du Distributeur. Le moment opportun et la manière de disposer des impacts tarifaires qui pourraient découler des modifications apportées à de telles méthodes comptables seront ultimement traités dans les dossiers tarifaires. Ce sujet ne fait donc pas partie des enjeux retenus au présent dossier. Cependant, cela n'empêchera pas la Régie de se pencher sur la quantification des impacts que de tels changements peuvent entraîner.

GRAMÉ

[35] Le GRAMÉ dit vouloir traiter des sujets suivants : les normes visant les actifs incorporels (ASC 350) et les obligations liées à la mise hors service d'immobilisations (ASC 410). Compte tenu de la portée limitée de cette intervention, la Régie considère que le temps d'analyse de 56 heures budgété par l'intervenant est beaucoup trop élevé.

SÉ-AQLPA

[36] SÉ-AQLPA entend traiter de plusieurs sujets. Le budget soumis comporte des honoraires pour 281 heures, incluant des heures associées à des individus non identifiés. La Régie estime ce budget démesuré.

[37] La Régie constate que le nombre d'heures prévu pour le procureur est de 55 heures, soit environ le double des heures budgétées par chacun des procureurs des autres intervenants.

[38] De plus, la Régie juge que le budget de 138 heures de temps d'analyse envisagé est disproportionné, compte tenu des enjeux dont l'intervenant compte traiter. Tout d'abord, la Régie rejette la portion de 51 heures d'analyse associée à un analyste non identifié. Ensuite, la Régie estime que le nombre d'heures d'analyse à consacrer au présent dossier ne peut être fonction du nombre d'analystes retenus par l'intervenant. Ainsi, la Régie considère que le budget d'analyse soumis, même réduit à 87 heures, n'est pas raisonnable, compte tenu des enjeux dont l'intervenant souhaite traiter.

[39] Enfin, la Régie note que SÉ-AQLPA a omis de quantifier les sommes liées aux 88 heures prévues pour les services d'un expert-comptable²⁰. Si l'intervenant compte retenir les services d'un tel expert, il devra l'identifier, en faire part à la Régie et lui soumettre un budget de participation révisé à cet égard.

[40] En conséquence, la Régie enjoint à SÉ-AQLPA de prendre bonne note des commentaires précédents et de faire preuve de rigueur dans la préparation de son nouveau budget.

4.3 AUDIENCE ET BUDGETS DE PARTICIPATION

[41] Contrairement à ce qui avait été annoncé dans l'Avis aux personnes intéressées, la Régie tiendra une audience dans ce dossier.

[42] La Régie demande aux intervenants d'ajuster la portée de leur intervention afin de tenir compte des enjeux retenus dans la présente décision et des commentaires qui y sont formulés. De plus, compte tenu des changements apportés aux modalités de traitement du dossier, elle ordonne aux intervenants de déposer un budget de participation révisé **au plus tard à 12 h le 23 juillet 2015**.

[43] La Régie rappelle qu'elle jugera du caractère nécessaire et raisonnable des frais encourus et de l'utilité de la participation des intervenants à ses délibérations lors de l'examen des demandes de paiement des frais.

²⁰ Pièce C-SÉ-AQLPA-0003, p. 1 et 3.

5. ÉCHÉANCIER

[44] La Régie fixe l'échéancier suivant pour le traitement du présent dossier :

Le 23 juillet 2015 à 12 h	Date limite pour le dépôt des budgets de participation révisés
Le 24 juillet 2015 à 12 h	Date limite pour le dépôt des DDR des intervenants à la Demanderesse
Le 7 août 2015 à 12 h	Date limite pour les réponses de la Demanderesse aux DDR
Le 21 août 2015 à 12 h	Date limite pour le dépôt de la preuve des intervenants
Le 10 septembre 2015 à 12 h	Date limite pour le dépôt des DDR aux intervenants
Le 17 septembre 2015 à 12 h	Date limite pour le dépôt des réponses des intervenants aux DDR
Du 20 au 23 octobre 2015 ainsi que le 26 octobre 2015, si requis	Période réservée pour l'audience

[45] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

AUTORISE la Demanderesse à adopter provisoirement les modifications de méthodes comptables découlant du passage aux US GAAP et à les utiliser comme référentiel comptable aux fins réglementaires, à compter de la date de la présente décision;

ACCORDE le statut d'intervenant à l'ACEFQ, l'AQCIE-CIFQ, la FCEI, le GRAME et SÉ-AQLPA;

FIXE l'échéancier de traitement du dossier prévu à la section 5 de la présente décision;

RÉITÈRE les autres conclusions et éléments décisionnels contenus dans la présente décision;

DONNE les instructions suivantes aux parties :

- déposer leur documentation écrite par le biais du Système de dépôt électronique de la Régie, conformément aux prescriptions y afférentes,
- transmettre leur documentation écrite en 10 copies au Secrétariat de la régie, avec copie à la Demanderesse,
- transmettre leurs données chiffrées en format Excel.

Laurent Pilotto

Régisseur

Lise Duquette

Régisseur

Louise Pelletier

Régisseur

Représentants :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ) représentée par Me Denis Falardeau;

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représenté par Me Pierre Pelletier;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par Me André Turmel;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ) représenté par Me Geneviève Paquet;

Hydro-Québec représentée par Me Yves Fréchette et Me Éric Fraser;

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