

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2016-178

R-3867-2013

17 novembre 2016

Phase 1

PRÉSENTS :

Laurent Pilotto
Marc Turgeon
Louise Pelletier
Régisseurs

Société en commandite Gaz Métro

Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision procédurale – Suite de la Phase 1

*Demande relative au dossier générique portant sur
l'allocation des coûts et la structure tarifaire de Gaz Métro*

Intervenants :

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ);

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

TransCanada Energy Ltd. (TCE);

Union des consommateurs (UC);

Union des municipalités du Québec (UMQ).

1. CONTEXTE

[1] Le 15 novembre 2013, Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro ou le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande relative au dossier générique portant sur l'allocation des coûts et la structure tarifaire de Gaz Métro.

[2] Le 30 janvier 2014, la Régie rend sa décision D-2014-011 dans laquelle elle se prononce sur la reconnaissance des intervenants et sur le déroulement procédural du dossier. Elle scinde l'examen du dossier en deux phases : la phase 1 traitera de l'ensemble des méthodes d'allocation des coûts et la phase 2 portera sur la structure tarifaire, l'interfinancement et la stratégie tarifaire du service de distribution.

[3] L'audience relative à la phase 1 se déroule du 13 au 17 avril 2015.

[4] Le 28 avril 2016, Gaz Métro dépose une demande relative à la phase 2 du dossier. Elle propose de le scinder en quatre phases et de traiter, dans le cadre de la phase 2, de la révision des services de fourniture, de transport et d'équilibrage ainsi que de l'offre de service interruptible. Elle propose également de traiter en phase 3 de la fixation des coûts marginaux de prestation de service de long terme (Coûts marginaux).

[5] Le 23 juin 2016, la Régie rend sa décision D-2016-100 relative à la Phase 1 (la Décision), dans laquelle elle ordonne au Distributeur de mettre à jour l'étude d'allocation du coût de service de distribution (l'Étude). Elle y indique notamment :

« [693] La Régie ordonne au Distributeur de mettre à jour l'Étude portant sur les données du dossier tarifaire 2014 pour tenir compte de la présente décision. Il devra présenter, pour chacun des éléments modifiés :

- les hypothèses retenues;*
- le détail des calculs effectués et les explications requises;*
- l'impact de la modification sur les résultats de l'Étude par rapport aux résultats obtenus avec la méthode actuelle.*

[694] Le Distributeur devra également présenter le détail des résultats de l'Étude selon le format de la pièce B-0040, sous forme de fichier Excel et en version papier dans le format 11 x 17. [...]

[695] Le Distributeur devra déposer l'ensemble de ces éléments au plus tard le 21 octobre 2016 à 12 h, afin que la Régie puisse juger de la conformité aux dispositions de la présente décision »¹.

[6] Le 4 août 2016, la Régie rend sa décision D-2016-126, dans laquelle elle accueille partiellement la proposition du Distributeur à l'égard du traitement procédural du dossier. En ce qui a trait à la proposition d'une troisième phase, la Régie constate l'absence de preuve et réserve sa décision sur ce sujet ainsi que sur la pertinence d'en traiter distinctement dans une phase qui lui serait dédiée.

[7] Le 5 octobre 2016, Gaz Métro introduit sa demande relative à la détermination des Coûts marginaux et propose de traiter ce sujet dans le cadre d'une phase distincte, la phase 3.

[8] Le 21 octobre 2016, Gaz Métro dépose des documents faisant suite aux ordonnances rendues par la Régie dans la Décision. Il dépose également une procédure intitulée « *2^e demande réamendée relative à la phase 1 du dossier générique portant sur l'allocation des coûts et la structure tarifaire de Gaz Métro* » (la 2^e Demande réamendée), dont les conclusions se lisent ainsi :

« (1) PRENDRE ACTE de la mise à jour de l'étude d'allocation du coût de service de distribution ainsi que des hypothèses utilisées par Gaz Métro afin d'appliquer la Méthode retenue;

(2) PRENDRE ACTE des ajustements possibles à la Méthode retenue;

(3) PRENDRE ACTE du maintien du facteur CAU pour l'allocation des conduites de transmission;

(4) APPROUVER les nouveaux facteurs APPRO, FACTURATIOND et CONDPRIN-FS21 »².

¹ Décision [D-2016-100](#), p. 171 et 172.

² Pièce [B-0148](#) et [B-0154](#).

[9] Le 24 octobre 2016, la Régie tient une rencontre préparatoire relative à la Phase 3. Lors de cette rencontre, elle convie le Distributeur et les intervenants reconnus à la Phase 1 à une autre rencontre préparatoire portant sur la nature de la 2^e Demande réamendée et sur le traitement à y donner, le cas échéant.

[10] Le 26 octobre 2016, le Distributeur transmet une correspondance³ expliquant la démarche l'ayant conduit à sa 2^e Demande réamendée.

[11] Le 2 novembre 2016, la Régie tient, dans le cadre de la phase 1, la rencontre préparatoire annoncée. Les participants font part de leurs commentaires sur la nature de la 2^e Demande réamendée et des conclusions recherchées par le Distributeur, ainsi que sur son traitement et l'incidence que celui-ci peut avoir sur les différentes phases du dossier.

[12] Le 8 novembre 2016, la Régie rend sa décision D-2016-169 par laquelle elle crée une phase 3, portant sur l'examen de la méthode de détermination des Coûts marginaux et sur l'examen de la méthodologie d'évaluation de la rentabilité de projets d'extension de réseau.

[13] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur la procédure qu'elle retient pour la suite du traitement de la Phase 1.

2. POSITION DES PARTICIPANTS À LA RENCONTRE PRÉPARATOIRE

GAZ MÉTRO

[14] Dans sa correspondance du 26 octobre 2016, Gaz Métro indique que sa conclusion (2) de la 2^e Demande réamendée s'inscrit dans un mode de « *communication avec son régulateur plutôt qu'en mode demande* ».

[15] Le Distributeur soutient avoir effectué le travail requis par les ordonnances de la Décision afin de produire une mise à jour de l'Étude et que ses conclusions (1), (3) et (4) sont en lien avec le suivi requis.

³ Pièce [B-0154](#).

[16] Or, au cours de cet exercice qui visait, notamment, à appliquer la méthode retenue de classification des conduites de distribution (la Méthode), le Distributeur a fait certains constats. Il mentionne que, selon lui, en appliquant la Méthode, certains des principes retenus par la Régie⁴ ne sont pas respectés. Ces constats l'ont conduit à pousser plus loin son analyse afin d'identifier de possibles ajustements à la Méthode.

[17] Gaz Métro ajoute que sa 2^e Demande réamendée ne constitue pas une demande de révision de la Décision puisque la seconde conclusion demande à la Régie de prendre acte des « *ajustements possibles* » à la Méthode et non pas de les approuver. À cet égard, il s'en remet à la discrétion de la Régie afin de déterminer si elle souhaite, ou non, intégrer ces ajustements à la Méthode et si, pour ce faire, elle peut, ou doit, déclencher d'office l'application du paragraphe 1 du premier alinéa de l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁵ (la Loi).

ACIG

[18] L'ACIG ne remet pas en question la Méthode approuvée dans la Décision.

[19] Elle est d'avis, comme Gaz Métro, que la Méthode peut requérir deux ajustements. Un premier, portant sur le traitement distinct des conduites de distribution de 400 kPa et de 700 kPa, que Gaz Métro ne recommande pas de retenir, et un second, visant à ajuster le seuil minimal de capacité assignée par client à 500 m³/jour plutôt qu'à 30 m³/jour, comme établi par la Régie dans la Décision.

[20] L'intervenante considère que, dans la Décision, la Régie demande à Gaz Métro de déposer un suivi afin de s'assurer que la Méthode satisfait aux objectifs recherchés. À la suite du dépôt des informations par Gaz Métro, l'intervenante considère que les résultats obtenus à la suite de l'application de la Méthode ne permettent pas de satisfaire au principe de respect de la causalité des coûts et de partage équitable des économies d'échelle retenu par la Régie dans la Décision. Ainsi, l'intervenante indique à la Régie qu'elle pourrait prendre acte que des ajustements à la Méthode sont possibles et qu'ils doivent être examinés dans le cadre du présent dossier.

⁴ Décision [D-2016-100](#), p. 26, par. 72.

⁵ [RLRQ, c. R-6.01](#).

[21] Cependant, l'ACIG est d'avis que la demande de Gaz Métro de prendre acte des ajustements possibles ressemble beaucoup à demander à la Régie de les approuver et que ce faisant, il s'agirait d'une modification à la Décision.

[22] L'intervenante soutient toutefois que d'un point de vue pratique, le fait d'examiner les ajustements possibles à la Méthode dans le présent dossier est beaucoup plus efficient que de procéder par une demande de révision.

FCEI

[23] La FCEI considère qu'il est prématuré pour la Régie de se prononcer sur la 2^e Demande réamendée et de prendre acte de quelque ajustement que ce soit.

[24] En effet, selon l'intervenante, la Régie devrait tout d'abord s'assurer que les différentes ordonnances et conclusions émises dans la Décision ont été respectées, afin de s'assurer de la conformité de l'application de la Méthode par Gaz Métro.

[25] L'intervenante ajoute qu'à la lumière des informations déposées par Gaz Métro le 21 octobre 2016, il semble, a priori, manquer d'informations relatives au détail des calculs et aux hypothèses retenues ainsi que les explications requises pour l'application de la Méthode. Dans l'éventualité où la Régie n'était pas satisfaite des résultats obtenus à la suite de l'application de la Méthode, elle pourrait apporter des ajustements et déterminer la procédure appropriée pour ce faire.

GRAME

[26] Le GRAME indique être d'accord avec Gaz Métro quant au fait que la 2^e Demande réamendée ne constitue pas une demande de révision de la Décision. Cependant, il est en désaccord avec la position du Distributeur, qui considère que cette procédure s'inscrit dans un mode de « *communication avec son régulateur* », puisque cela impliquerait l'exclusion des intervenants du processus.

[27] L'intervenant est d'avis qu'il s'agit davantage d'une réouverture d'enquête, qui pourrait laisser place à une autre décision de la Régie, puisque la Décision n'est pas nécessairement une décision finale.

[28] Le GRAME ne remet pas en question la Méthode retenue par la Régie dans la Décision, mais soutient que des ajustements pourraient être nécessaires. Dans un tel cas, l'intervenant est d'avis qu'il serait opportun que ces ajustements puissent être discutés avec les intervenants en rencontre de travail.

ROÉÉ

[29] L'intervenant affirme que la Régie a le pouvoir de réviser d'office ses propres décisions en vertu de l'article 37 de la Loi. Il souligne que dans le cas où la Régie jugerait opportun de débattre des ajustements suggérés par Gaz Métro dans sa 2^e Demande réamendée, il se pourrait qu'il souhaite soulever des aspects ou des ajustements autres que ceux mentionnés par Gaz Métro.

[30] Or, tout comme la FCEI, l'intervenant soutient qu'il serait opportun, avant de se prononcer sur la 2^e Demande réamendée, que la Régie vérifie et juge d'elle-même si l'application de la Décision pose problème à la lumière des informations transmises par Gaz Métro.

[31] Par la suite, le ROÉÉ suggère à la Régie de tenir une rencontre de travail afin que le Distributeur présente les résultats obtenus à la suite de l'application de la Méthode et qu'il démontre, le cas échéant, en quoi la Méthode ne permet pas de respecter le principe de respect de la causalité des coûts.

SÉ-AQLPA

[32] L'intervenant soutient que le titre de la demande de Gaz Métro importe peu sur sa qualification. L'objet recherché par la procédure devrait plutôt déterminer sa nature. À cet effet, SÉ-AQLPA indique que la 2^e Demande réamendée pourrait être qualifiée de sept façons différentes, relevant toutes de la compétence de la Régie en première instance, soit :

- une demande réamendée;
- une demande de reconsidérer la Décision;
- une demande incidente ou connexe;
- une nouvelle demande;

- une demande de révision pour faits nouveaux;
- une demande de révision au motif que les participants auraient été pris par surprise par la Décision; ou encore,
- une réouverture d'enquête.

[33] Comme suggéré par plusieurs participants, l'intervenant recommande à la Régie de tenir une séance de travail avant de se prononcer sur la nature de la 2^e Demande réamendée. À la suite de cette rencontre, les intervenants pourraient transmettre par écrit leur position quant à l'opportunité de modifier, ou non, la Méthode retenue par la Régie.

UC

[34] L'intervenante est d'avis, comme la FCEI, que la Régie, à cette étape, doit se prononcer quant aux documents déposés par Gaz Métro à la suite des différentes ordonnances contenues dans la Décision. Elle doit également examiner les différentes hypothèses soumises par Gaz Métro et vérifier si elle s'en déclare satisfaite ou non.

[35] Dans le cas où la Régie ne serait pas satisfaite des résultats produits par la Méthode, en ce que cette dernière ne lui permettrait pas d'atteindre adéquatement ses objectifs et de satisfaire aux principes retenus dans la Décision, elle pourrait alors apporter des ajustements à la Méthode, en vertu de l'article 37 de la Loi qui précise, notamment, qu'une décision peut être révisée à la suite de la découverte d'un fait nouveau. Ce fait nouveau, dans le cas présent, consiste au dépôt, par Gaz Métro, des résultats de l'application de la Méthode.

[36] L'UC précise que selon elle, le corps de la Décision est bon et que cette dernière ne devrait pas être révisée dans son entièreté. Or, elle soutient que dans le cas où la Régie souhaiterait apporter des ajustements à la Méthode, elle devrait organiser une séance de travail avec les intervenants afin que ces derniers puissent poser des questions sur les hypothèses soumises par Gaz Métro.

3. OPINION DE LA RÉGIE

[37] Dans la Décision, la Régie ordonne à Gaz Métro de lui fournir plusieurs informations relatives à la mise à jour de l'Étude incluant, notamment, les résultats de l'application de la Méthode.

[38] Le 21 octobre 2016, le Distributeur dépose des documents afin de donner suite aux ordonnances de la Régie. En l'occurrence, cette dernière fait face à une situation inhabituelle. En plus des documents demandés en suivi de la Décision, le Distributeur soumet une analyse et des suggestions d'ajustement à la Méthode. Le dépôt de cette preuve additionnelle fait suite aux constats qu'il a fait lors de la préparation du suivi de la Décision. Il soutient que la Méthode produit des résultats incompatibles avec les principes retenus au paragraphe 72 de la Décision.

[39] La Régie n'a pas complété son examen des documents soumis par Gaz Métro, qu'il s'agisse de vérifier la conformité d'application de la Décision, ou encore, de juger de la pertinence ou du caractère probant des constats et suggestions d'ajustement.

[40] À cette étape du déroulement de la Phase 1, comme mentionné par plusieurs participants à la rencontre préparatoire, la Régie doit d'abord s'assurer que les informations déposées par le Distributeur satisfont aux exigences de la Décision et vérifier qu'il en a fait une application conforme.

[41] Si la Régie considère les informations incomplètes ou juge non conforme l'application du Distributeur, elle pourra le questionner à cet effet, lui demander d'effectuer d'autres calculs ou encore, lui ordonner de déposer des documents additionnels.

[42] La Régie entend conduire cette étape au cours des prochaines semaines. Au terme de cette étape, elle devra rendre une décision visant l'approbation et la mise en vigueur de l'Étude.

[43] En ce qui a trait à l'autre volet de la 2^e Demande réamendée, qui concerne les ajustements possibles à la Méthode proposés par le Distributeur, la Régie a pris bonne note des commentaires formulés lors de la rencontre préparatoire. Elle constate, par ailleurs, une certaine unanimité sur le fait qu'il n'y a pas lieu de revoir l'ensemble des sujets traités dans la Décision.

[44] Si, à la lumière des résultats de l'Étude mise à jour, la Régie considère que ceux-ci ne satisfont pas aux principes qu'elle a retenus et à l'esprit de la Décision, et si elle juge qu'il y a lieu de reconsidérer certains paramètres de la Méthode, elle en informera les participants et établira la procédure appropriée à cette reconsidération. À l'instar de plusieurs participants, la Régie est d'avis qu'il serait plus opportun et efficient que cet examen se fasse dans le cadre du présent dossier.

[45] En conséquence, la Régie considère qu'il est prématuré de se prononcer sur la 2^e Demande réamendée en ce qui a trait aux ajustements possibles à la Méthode proposés par le Distributeur.

[46] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

POURSUIT son examen de la conformité d'application de la Décision;

RÉSERVE sa décision sur la 2^e Demande réamendée du Distributeur.

Laurent Pilotto
Régisseur

Marc Turgeon
Régisseur

Louise Pelletier
Régisseur

Représentants :

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

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M^e André Turmel;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M^e Geneviève Paquet;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par M^e Franklin S. Gertler;

Société en commandite Gaz Métro représentée par M^e Hugo Sigouin-Plasse;

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

TransCanada Energy Ltd. (TCE) représentée par M^e Pierre D. Grenier;

Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Hélène Sicard;

Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M^e Raphaël Lescop.