

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2003-120

R-3512-2003

16 juin 2003

PRÉSENT :

M. François Tanguay
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intéressés dont les noms apparaissent à la page suivante
Intéressés

Décision procédurale

Demande d'autorisation afin d'obtenir les autorisations requises pour l'acquisition et la construction d'immeubles ou d'actifs destinés à la distribution et au transport d'électricité (projet Waskaganish)

LISTE DES INTÉRESSÉS :

- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);
- Grand conseil des Cris, Administration Régionale Crie et la Bande de Waskaganish (GCC/ARC/Bande de Waskaganish);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Option consommateurs (OC);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA).

1. INTRODUCTION

Le 16 avril 2003, la Régie de l'énergie (la Régie) rend la décision procédurale D-2003-72 dans laquelle elle indique que les intéressés ont jusqu'au 15 mai 2003 pour déposer leur demande de statut d'intervenant. Par une lettre datée du 21 mai 2003, la Régie demande à Hydro-Québec de transmettre ses commentaires sur ces demandes avant le 23 mai 2003. Ces demandes d'intervention ont fait l'objet de commentaires de la part d'Hydro-Québec et du GCC/ARC/Bande de Waskaganish.

La Régie annonce également dans cette décision qu'elle statuera sur les moyens les plus appropriés qu'elle compte utiliser pour mener le dossier.

Le 3 juin 2003, la Régie transmet à Hydro-Québec une lettre dans laquelle elle questionne le fondement de la demande du Distributeur dans le cadre de l'article 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi). Hydro-Québec transmet ses clarifications le 9 juin suivant.

La présente décision porte sur la reconnaissance des intervenants, les budgets et l'échéancier pour le déroulement du dossier. À la suite des clarifications apportées par le Distributeur, quant à l'application de l'article 73 de la Loi, la Régie juge qu'il est préférable de procéder d'abord à l'étude du dossier au fond et elle tranchera cette question dans sa décision finale.

2. RECONNAISSANCE DES INTERVENANTS

2.1 DEMANDES D'INTERVENTION

La Régie a reçu cinq demandes d'intervention, soit la FCEI, le GCC/ARC/Bande de Waskaganish, le GRAME, OC et S.É./AQLPA.

La FCEI soutient regrouper plus de 24 000 petites et moyennes entreprises (PME) québécoises oeuvrant dans tous les secteurs d'activités économiques et dans toutes les régions du Québec. La FCEI a un intérêt à intervenir au dossier puisqu'elle estime que les conclusions recherchées par Hydro-Québec auront des implications directes et concrètes sur l'exercice des activités de ses membres au Québec. La FCEI a un intérêt quant à l'effet que la décision pourrait avoir sur le prix de fourniture de l'électricité au Québec et, par incidence, sur la compétitivité des PME québécoises dans leur domaine respectif et veut

¹ L.R.Q. c. R-6.01.

s'assurer que le principe de l'utilisateur-payeur soit respecté. Les conclusions recherchées par la FCEI sont de s'assurer de la justesse des coûts du projet du Distributeur ainsi que de l'équité entre les classes de clients dans la proposition faite quant aux impacts tarifaires. La FCEI précise qu'elle ne s'oppose pas au principe de raccordement de village isolé, mais veut bien en saisir l'effet pour les consommateurs qu'elle représente.

Le GCC/ARC/Bande de Waskaganish est un signataire de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* ainsi que le représentant des Cris de la Baie James. L'ARC est une association, née selon les termes de la Convention, qui représente également les Cris de la Baie-James. La Bande de Waskaganish est une bande au sens de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* (1985, c. i-6). Les conclusions recherchées par Hydro-Québec dans sa demande ont un impact direct sur l'exécution et l'accomplissement, par le gouvernement du Québec et Hydro-Québec, de leurs obligations, promesses et engagements respectifs contenus dans différentes ententes envers le GCC/ARC/Bande de Waskaganish et les Cris. Le GCC/ARC/Bande de Waskaganish a donc un intérêt direct et concret quant aux décisions que la Régie rendra sur la demande d'Hydro-Québec. Il entend s'assurer que la section 4.22 de l'entente signée en février 2002 concernant le raccordement du village de Waskaganish soit respectée et que cette communauté soit raccordée au réseau d'Hydro-Québec le plus tôt possible.

Le GRAME est un groupe formé en 1989 qui est actif dans les domaines de l'environnement, du développement durable et de l'énergie. Il s'est toujours efforcé d'intégrer des préoccupations de développement durable, notamment au niveau des efforts en matière d'efficacité énergétique ainsi que dans la prise en compte des impacts environnementaux reliés à la production, au transport et à l'utilisation finale des différentes filières de production d'énergie. Le GRAME compte participer activement à l'évaluation des éléments supportant la demande sur les deux aspects suivants : la nature des obligations avec les nations autochtones ainsi que l'évaluation et la prise en compte des bénéfices environnementaux dans les coûts du projet, plus particulièrement par la fermeture de production d'origine thermique.

OC est une association coopérative de défense et de promotion des droits des consommateurs. À titre de représentante des intérêts des consommateurs résidentiels, elle possède un intérêt général en matière de tarification et de réglementation. Plus spécifiquement, OC veut s'assurer que la demande du Distributeur et du Transporteur est conforme au cadre législatif applicable. Elle s'interroge sur l'incidence d'obligations contractuelles d'Hydro-Québec et de décrets sur la juridiction de la Régie qui auraient comme effet d'amoinrir ou d'annihiler cette compétence juridictionnelle. OC se questionne également sur les effets présents et futurs des obligations contractuelles et décrets qui

feraient en sorte qu'Hydro-Québec n'aurait pas à envisager d'autres solutions économiquement viables quant à l'alimentation électrique de la communauté de Waskaganish. Enfin, OC est préoccupée par les coûts du projet et les impacts sur les tarifs du Distributeur. OC entend donc faire des représentations sur la conformité de la demande au cadre législatif et réglementaire, sur les questions juridictionnelles, sur l'absence d'évaluations d'alternatives économiques à la construction d'une ligne de transport et sur la demande du Transporteur d'exiger une contribution financière du Distributeur.

S.É. est un organisme environnemental qui s'est donné pour mission de promouvoir les objectifs du développement durable dans les domaines de l'énergie, de la gestion des ressources, de l'aménagement du territoire et des transports, en favorisant une planification stratégique harmonisant les considérations environnementales, énergétiques, sociales et économiques, d'une manière équitable entre les générations et entre les nations. L'AQLPA est un organisme environnemental qui a pour objet de favoriser et promouvoir des actions, des aménagements et des idées conformes au principe de développement durable. Elle vise notamment à regrouper les associations environnementales et para-environnementales afin de lutter contre les pollutions atmosphériques, leurs sources et leurs conséquences. S.É./AQLPA désire assister la Régie dans la décision qu'elle aura à prendre et, pour cette fin, l'intéressé procédera à la comparaison du point de vue du coût pour le client, pour le Distributeur et pour le Transporteur et du volume des émissions atmosphériques entre le projet soumis par Hydro-Québec et l'alternative applicable à Waskaganish si la Régie n'accordait pas l'autorisation. À l'issue de cette étude comparative, l'intéressé soumet qu'il sera alors en mesure d'évaluer s'il est préférable d'autoriser ou non la construction de la ligne de transport et selon quelles modalités.

2.2 COMMENTAIRES SUR LES DEMANDES D'INTERVENTION

2.2.1 HYDRO-QUÉBEC

Bien qu'Hydro-Québec n'ait pas de commentaires spécifiques à présenter quant à la représentativité ou l'intérêt des demandeurs du statut d'intervenant, elle rappelle que la Régie doit apprécier, selon les dispositions de l'article 4 du *Guide de paiement des frais des intervenants* (le Guide), l'intérêt réel de l'intéressé dans le dossier, la façon dont l'intéressé est affecté directement par les résultats du dossier et son aptitude à offrir un éclairage nouveau à la Régie sur les questions essentielles à débattre. Hydro-Québec ne reconnaît pas que tous les demandeurs satisfont à ces éléments et compte sur la Régie pour exercer sa discrétion à l'égard des demandes.

Hydro-Québec est préoccupée par les questions à débattre qui seront retenues par la Régie et des sujets qu'il sera éventuellement permis aux intervenants de traiter. Conformément à l'article 73 de la Loi, la Régie doit se prononcer sur l'opportunité et l'acceptabilité du projet soumis à son autorisation à la lumière des renseignements fournis. Hydro-Québec ne demande pas à la Régie d'autoriser l'une ou l'autre des variantes au projet proposé. Ces variantes au projet sont en preuve, mais elles ne constituent pas des propositions de construction que le Transporteur envisage. De la même manière, Hydro-Québec ne soumet aucun scénario alternatif à son obligation de raccorder le village de Waskaganish. Contrairement à ce que prétend S.É./AQLPA, il n'y a pas lieu de définir, aux fins de comparaison, des scénarios alternatifs prévoyant la desserte de Waskaganish en réseau autonome. Selon Hydro-Québec, la question essentielle à débattre dans ce dossier est uniquement l'autorisation requise en vertu de l'article 73 de la Loi pour la réalisation du projet de raccordement en fonction de la preuve soumise conformément à son règlement² et eu égard à l'engagement pris par le gouvernement.

Concernant les préoccupations environnementales, Hydro-Québec souligne qu'il est indéniable que la substitution de production thermique d'électricité au diesel par de la production essentiellement hydroélectrique aura des effets positifs sur l'environnement et ces bénéfices seront présents, quelle que soit la variante de raccordement considérée. Cette question n'est donc pas pertinente en l'espèce. Quant à l'évaluation des gains environnementaux, les diverses variantes de ligne pour le raccordement ont toutes des effets similaires, minimes, gérables et acceptables. D'après Hydro-Québec, l'évaluation des gains environnementaux découlant du projet ne devrait donc pas constituer une question essentielle à débattre.

De plus, Hydro-Québec croit que les préoccupations relatives au traitement tarifaire ou l'allocation des coûts du projet ne sont pas pertinentes puisque ces sujets devront être traités ultérieurement en vertu du chapitre IV de la Loi.

Hydro-Québec conteste l'approche de S.É./AQLPA qui ne semble pas avoir d'opinion précise ou de position arrêtée. Par ailleurs, l'étude comparative proposée serait inutile et, de plus, elle ne pourrait reposer que sur des hypothèses avancées par l'intéressé ou nécessiterait une demande de renseignements écrite exhaustive à Hydro-Québec de la part de l'intervenant. Hydro-Québec croit plutôt que les travaux proposés par S.É./AQLPA serviraient davantage à supporter le développement de son expertise ou à se substituer aux études que peut effectuer Hydro-Québec elle-même.

² *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*, (2001) 1330 G.O. II, 6165.

2.2.2 GCC/ARC/BANDE DE WASKAGANISH

Le regroupement GCC/ARC/Bande de Waskaganish, sous réserve de ses droits de contester la juridiction de la Régie à entendre la demande d'Hydro-Québec, conteste l'intérêt des autres intéressés.

Le regroupement soumet que l'obligation pour Hydro-Québec et le gouvernement du Québec de construire la ligne de transmission de Waskaganish prend sa source, entre autres, dans la Convention La Grande (1986), *l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec* et la *Convention relative à la ligne de transport de Waskaganish*. Il s'agit donc d'une obligation de nature mandatoire qu'Hydro-Québec et le gouvernement du Québec sont tenus de respecter compte tenu des engagements respectifs des parties à ces nombreuses ententes. Le regroupement soumet que l'argument invoqué par certains pour justifier leur intervention, dont entre autres l'impact tarifaire du projet, est non fondée. Selon le regroupement, il est de notoriété que l'enneigement massif des territoires de chasse des trappeurs cris, lequel n'aurait pu avoir lieu sans le consentement des Cris aux projets hydroélectriques, a permis et permet toujours aux consommateurs que représentent ces intéressés de bénéficier de tarifs raisonnables.

GCC/ARC/Bande de Waskaganish soumet que compte tenu des ententes signées, la Régie ne peut refuser le projet, autoriser d'autres variantes ou imposer un autre projet. Les demandeurs de statut d'intervenant ne sont pas directement affectés et n'ont aucun intérêt réel dans le présent dossier.

2.3 RÉPLIQUE DES INTÉRESSÉS

À la suite de la lettre de la Régie du 23 mai 2003 invitant les demandeurs de statut d'intervenant à commenter les objections à leur demande, la Régie a reçu des lettres de la FCEI et de S.É./AQLPA.

La FCEI soutient que l'impact sur les tarifs est un des éléments que la Régie doit prendre en considération lorsqu'elle émet une autorisation en vertu de l'article 73 de la Loi et c'est exactement en référant à cette question que la FCEI a justifié sa demande d'intervention. Même si Hydro-Québec désire respecter les ententes signées, celles-ci n'empêchent pas la Régie et les consommateurs qui assument le coût de service du Distributeur et du Transporteur de poser des questions légitimes, tel que le permet le cadre réglementaire et législatif québécois.

Référant aux articles 1, 4 et 6 de la *Convention relative à la ligne de transport de Waskaganish*, la FCEI est d'avis que, contrairement à ce que prétend GCC/ARC/Bande de Waskaganish, le raccordement de la communauté de Waskaganish au réseau d'Hydro-Québec est assujéti à l'article 73 de la Loi. Selon elle, le pouvoir d'autorisation octroyé à la Régie n'est pas un pouvoir lié puisque la Régie doit évaluer différents éléments, dont l'impact sur les tarifs, les coûts associés au projet et la faisabilité économique de celui-ci, avant de rendre sa décision, laquelle peut consister en un refus ou une autorisation.

Pour sa part, S.É./AQLPA réitère qu'il est nécessaire pour la Régie de comparer ce qui surviendrait en cas d'acceptation de la demande d'autorisation d'Hydro-Québec avec ce qui surviendrait en cas de refus de cette demande d'autorisation pour rendre sa décision. Cette comparaison tiendra compte des coûts et des impacts environnementaux telles les émissions atmosphériques, ce qui lui permettra de déterminer le meilleur choix du point de vue du développement durable et de l'intérêt public. Sur l'argument du développement de l'expertise, S.É./AQLPA réplique que son équipe possède déjà l'expertise nécessaire pour préparer l'étude comparative.

3. OPINION DE LA RÉGIE

Les demandes d'intervention se font conformément à l'article 8 du *Règlement sur la procédure de la Régie*³ qui prévoit que l'intervenant doit indiquer :

- son nom, son adresse, ses numéros de téléphone et de télécopieur et, le cas échéant, son adresse électronique;
- la nature de son intérêt et, s'il y a lieu, sa représentativité;
- les motifs à l'appui de son intervention;
- de façon sommaire, les conclusions qu'il recherche ou les recommandations qu'il propose;
- la manière dont il entend présenter sa preuve et son argumentation de même que le temps d'audience estimé.

Lorsque la Régie examine une demande d'intervention, l'article 4 du Guide indique que la Régie prend en considération les éléments suivants :

- l'intérêt réel de l'intéressé dans le dossier;
- la façon dont l'intéressé est affecté directement par les résultats du dossier;

³ (1998) 130 G.O. II, 1245.

- son aptitude à offrir un éclairage nouveau à la Régie sur les questions essentielles à débattre.

La FCEI et OC sont des organismes qui représentent les intérêts de consommateurs d'électricité. Ils se disent préoccupés, entre autres, par les impacts tarifaires reliés à la construction de la ligne de transport. Quoique les tarifs d'électricité ne seront pas modifiés à la suite de la décision de la Régie dans ce dossier, cette dernière doit, entre autres, examiner les coûts associés au projet et leur impact sur les tarifs, tel que le prévoit le règlement. La Régie considère que ces organismes ont un intérêt réel à intervenir pour questionner ces sujets, d'autant plus que, selon le Distributeur, l'autorisation du projet tel que demandé aurait un effet à la hausse sur les tarifs des consommateurs qu'ils représentent. Conséquemment, la Régie leur accorde le statut d'intervenant.

L'intérêt du GCC/ARC/Bande de Waskaganish est manifeste dans le présent dossier. D'une part, ces organismes sont signataires de plusieurs ententes entre le gouvernement du Québec, Hydro-Québec et les Cris, dont celles qui prévoient le raccordement du village de Waskaganish au réseau d'Hydro-Québec. D'autre part, la décision que la Régie rendra à l'issue du présent dossier aura nécessairement un impact sur les Cris que ces organismes représentent puisqu'elle déterminera si le Transporteur peut ou non être autorisé à construire la ligne de transport raccordant le village cri de Waskaganish. Conséquemment, la Régie reconnaît le statut d'intervenant du GCC/ARC/Bande de Waskaganish.

Le GRAME veut intervenir essentiellement sur deux aspects : la nature des obligations avec les nations autochtones ainsi que l'évaluation et la prise en compte des bénéfices environnementaux dans les coûts du projet, particulièrement par la fermeture d'une centrale de production d'origine thermique. Quant au premier aspect, la Régie considère que le GRAME n'a aucune expertise connue dans ce domaine. Quant au second aspect, la Régie considère que ce sujet ne constitue pas une question à débattre dans le dossier. De plus, la Régie ne voit pas en quoi les intérêts de cet intéressé seront directement affectés par la décision qu'elle rendra. Conséquemment, la Régie refuse le statut d'intervenant au GRAME.

Quant au groupe S.É./AQLPA, la Régie comprend qu'il désire assister la Régie dans sa prise de décision en lui présentant une preuve d'expertise qui aura pour objectif d'évaluer des scénarios dans le cas où la Régie n'accorderait pas l'autorisation à Hydro-Québec. L'étude d'expertise proposée ne sera pas utile puisqu'il est clair que, selon les ententes récentes mentionnées en preuve, la desserte en électricité du village cri de Waskaganish en réseau autonome n'est pas un scénario alternatif à considérer. D'autre part, malgré les précisions fournies par le procureur de S.É./AQLPA, la Régie est d'avis que l'intéressé n'a pas démontré son intérêt réel à intervenir dans le présent dossier. Comme pour le cas du

GRAME, la Régie considère que la préoccupation du développement durable n'est pas un enjeu sensible pour ce dossier. Pour ces motifs, la Régie refuse d'accorder le statut d'intervenant à S.É./AQLPA.

4. ÉCHÉANCIER

Dès la décision D-2003-72, la Régie annonçait son intention de procéder à une audience sur dossier et elle indiquait qu'elle statuerait sur les moyens les plus appropriés qu'elle compte utiliser pour mener à bien la suite du dossier. La Régie croit qu'il est toujours justifié de poursuivre l'étude de ce dossier par écrit et fixe l'échéancier suivant.

Les intervenants auront jusqu'au **27 juin 2003** au plus tard à **12 h** pour transmettre leur demande de renseignements au Transporteur et au Distributeur. Ces derniers transmettront leurs réponses auxdites demandes au plus tard le **11 juillet 2003** au plus tard à **12 h**. Les observations écrites de tous les participants devront être déposées au plus tard le **25 juillet 2003** au plus tard à **12 h** et Hydro-Québec pourra y répondre au plus tard le **8 août 2003** au plus tard à **12 h**.

5. BUDGET

Comme la présente cause est traitée sur dossier, la Régie accorde un budget maximum de 20 000 \$ pour chaque intervenant reconnu, pour la totalité de ses représentations. Ces frais doivent couvrir les heures des avocats, des analystes ou des experts, selon le cas, ainsi que les dépenses autres et afférentes.

Les frais réclamés seront sujets aux justifications usuelles, telles qu'établies par la Régie dans sa jurisprudence, et particulièrement dans la décision D-99-124.

Le remboursement des frais pourra être réclamé dans les 30 jours suivant la décision finale de la Régie. Le *quantum* des sommes allouées par la Régie, dans sa décision sur les frais, sera déterminé à la suite de son évaluation de l'utilité de chaque intervenant à ses travaux.

VU ce qui précède;

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE les demandes d'intervention du GCC/ARC/Bande de Waskaganish, de FCEI et d'OC;

REJETTE les demandes d'intervention du GRAME et de S.É./AQLPA;

FIXE à 20 000 \$ le montant maximum que peut réclamer chaque intervenant reconnu. Le *quantum* des sommes allouées par la Régie étant déterminé à la suite d'une évaluation de l'utilité de la contribution de chaque intervenant;

FIXE l'échéancier suivant :

- Date limite pour les demandes de renseignements : **27 juin 2003** au plus tard à **12 h**,
- Date limite pour les réponses d'Hydro-Québec : **11 juillet 2003** au plus tard à **12 h**,
- Date limite pour le dépôt des observations : **25 juillet 2003** au plus tard à **12 h**,
- Date limite pour les observations finales d'Hydro-Québec : **8 août 2003** au plus tard à **12 h**.

François Tanguay
Régisseur

LISTE DES REPRÉSENTANTS :

- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Grand conseil des Cris, Administration Régionale Crie et la Bande de Waskaganish (GCC/ARC/Bande de Waskaganish) représenté par M^e Johanne Mainville;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M. Razi Shirazi;
- Hydro-Québec représentée par M^e F. Jean Morel;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Yves Fréchette;
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman.