D É C I S I O N

QUÉBEC **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

D-2011-124	R-3770-2011	18 août 2011

PRÉSENT :

Richard Lassonde
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intéressés dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur les demandes d'intervention, les enjeux du dossier, le calendrier et les modalités de traitement du dossier

Demande relative à l'autorisation du projet Lecture à distance – Phase 1

Intéressés :

- Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEF de l'Outaouais);
- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec);
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ);
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- Syndicat des employé-e-s de techniques professionnelles et de bureau d'Hydro-Québec, section locale 2000 (SCFP-FTQ);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des municipalités du Québec (UMQ).

1. CONTEXTE

[1] Le 30 juin 2011, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande afin d'obtenir l'autorisation requise pour acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés à la distribution d'électricité dans le cadre du projet Lecture à distance (le Projet). Cette demande est présentée en vertu de l'article 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*[1] (la Loi).

[2] Le Projet consiste au remplacement des compteurs existants par des compteurs de nouvelle génération et à la mise en place des technologies de l'information (TI) d'une infrastructure de mesurage avancée (IMA) sur la période 2010-2017.

[3] Les coûts de la phase 1 du Projet, qui en comprendra trois, sont évalués à 440 M$ dont 42 M$ pour les travaux préparatoires qui ont déjà fait l'objet de la décision D-2010-078[2]. Sur la période 2010-2017, le Distributeur prévoit investir 997 M$ pour les trois phases du Projet.

[4] Le 15 juillet 2011, la Régie transmet au Distributeur l'avis aux personnes intéressées (l'Avis) affiché sur son site internet et lui demande de procéder également à l'affichage de l'Avis sur son propre site internet.

[5] Le 18 juillet 2011, le Distributeur informe la Régie qu'il a procédé à l'affichage de l'Avis sur son site internet.

[6] L'Avis invite les personnes intéressées à soumettre une demande d'intervention conforme aux exigences du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*[3] (le Règlement sur la procédure) au plus tard le 27 juillet 2011 à 12 h et indique que le Distributeur pourra commenter ces demandes par écrit au plus tard le 3 août 2011 à 12 h et que les personnes visées par ces commentaires pourront répliquer avant le 11 août 2011 à 12 h.

---

1 L.R.Q., c. R-6.01.
2 Dossier R-3723-2010.
3 (2006) 138 G.O. II, 2279, article 6.

[7] L'Avis mentionne que la Régie précisera ultérieurement les modalités du traitement de cette demande, ce qui fait, entre autres, l'objet de la présente décision.

2. DEMANDES D'INTERVENTION

[8] À la suite de l'Avis, la Régie a reçu des demandes d'intervention de l'ACEF de l'Outaouais, de l'ACEF de Québec, de l'AREQ, de la FCEI, du GRAME, d'OC, du RNCREQ, du ROEÉ, de S.É./AQLPA, du SCFP-FTQ, de l'UC et de l'UMQ.

[9] Le 3 août 2011, le Distributeur a transmis ses commentaires sur les demandes d'intervention.

[10] L'ACEFO, la FCEI, le GRAME, OC, le RNCREQ, le ROEÉ, le SCFP-FTQ, S.É./AQLPA, l'UC et l'UMQ ont répliqué aux commentaires du Distributeur.

[11] La présente décision porte sur les demandes d'intervention, les enjeux du dossier, le calendrier et les modalités du traitement de la demande du Distributeur.

2.1 COMMENTAIRES DU DISTRIBUTEUR SUR LES DEMANDES D'INTERVENTION

[12] Le Distributeur s'objecte à la demande d'intervention du SCFP-FTQ (le syndicat) aux motifs suivants :

> « [...] *L'intéressé ne peut valablement prétendre du même souffle, sans nuances, agir dans l'intérêt de la « population », des « citoyens » ou du « consommateur »* <u>*et*</u> [souligné du Distributeur] *faire la promotion des intérêts économiques de ses membres, tout en tenant compte des « implications directes » du projet pour plusieurs de ses membres.*
>
> [...]

> *Au demeurant, l'intéressé ne représente aucune catégorie de consommateurs, ni le public, ni l'intérêt public. Il représente ses membres uniquement et fait la promotion de leurs seuls intérêts, comme l'indiquent les paragraphes 5, 8 et 10 de la demande d'intervention.*
>
> [...]
> *Il n'appartient donc pas au SCFP-FTQ de définir ou modifier les projets d'investissement soumis par le Distributeur.* »

[13] Quant à la demande d'intervention de l'AREQ, le Distributeur s'y oppose pour les motifs suivants :

> « *Par sa demande, l'AREQ mentionne vouloir obtenir plus d'informations sur le projet* « car les membres de l'AREQ auront à décider s'ils feront les mêmes choix technologiques lorsque viendra le temps de faire l'installation de leurs compteurs intelligents » *et qu'elle* « se demande s'il y a des avenues prévues ou possibles pour les réseaux municipaux ». *L'AREQ ne recherche ainsi aucune conclusion et ne propose aucune recommandation.*
>
> *De toute évidence, la démarche de l'AREQ ne s'inscrit pas dans le cadre du processus d'autorisation d'un investissement en vertu de l'article 73, mais bien dans une recherche d'informations commerciales au bénéfice de ses membres.*
>
> *Or, le Distributeur n'a pas à faire les travaux d'analyse qui visent la prise de décision de l'AREQ concernant les futurs services que l'intéressé pourrait éventuellement offrir à sa clientèle.* »

[14] Le Distributeur ne s'objecte pas aux autres demandes d'intervention mais demande à la Régie de les encadrer. La Régie en traite à la section 2.3.2 de la présente décision.

[15] Le Distributeur réitère également sa suggestion de procéder à l'étude de cette demande sur dossier. La Régie en traite à la section 3 de la présente décision.

2.2 RÉPLIQUE DES INTÉRESSÉS

[16] La Régie a pris connaissance des répliques aux commentaires du Distributeur et en tient compte dans la présente décision. Ainsi, elle ne juge pas nécessaire d'allonger indûment cette décision en résumant la teneur des répliques.

2.3 OPINION DE LA RÉGIE

2.3.1 DEMANDES D'INTERVENTION

[17] Pour obtenir un statut d'intervenant, un intéressé doit satisfaire aux conditions de l'article 6 du Règlement sur la procédure qui prévoit, entre autres, qu'une demande d'intervention doit indiquer la nature de l'intérêt du demandeur.

[18] Dans le présent cas, la question de l'intérêt se pose uniquement à l'égard des demandes du SCFP-FTQ et de l'AREQ.

2.3.1.1 SCFP-FTQ

[19] L'intérêt d'une personne à intervenir devant un tribunal est sans conteste relié à la question de savoir si une décision est susceptible d'affecter cette personne, ici le syndicat et ses membres.

[20] En droit public, l'appréciation de l'intérêt d'un tiers à intervenir dans un litige ou dans une instance soulevant des questions litigieuses est plus complexe. Les auteurs Ferland et Émery en traitent :

> « *En droit public, l'intérêt de l'intervenant est assujetti à l'exercice de la discrétion judiciaire du tribunal qui apprécie l'existence d'un lien de droit, d'origine législative ou contractuel, à l'endroit de l'une des parties ou par rapport à l'objet même du litige, l'existence d'une question litigieuse, d'une question justiciable et non seulement politique, l'absence d'autre moyen raisonnable et efficace de soumettre la question à la Cour, l'intérêt particulier du tiers à soumettre une question qui ne peut être débattue raisonnablement ou*

> *efficacement par les parties à l'instance, et la nécessité ou l'utilité de l'apport du tiers afin de répondre à la question en litige*[4]. » [nous soulignons]

[21] À la lecture de la preuve soumise par le Distributeur[5], il est allégué que le Projet mènera à l'abolition de postes et à des relocalisations de personnel. À première vue, on pourrait penser que le syndicat a un intérêt pour intervenir au présent dossier parce que ses membres pourraient être affectés par la décision qui autoriserait le Projet.

[22] Cependant, une autre question se pose à cet égard : est-ce que le fait que les membres du syndicat puissent être affectés par la décision à intervenir au présent dossier ou la façon dont ils peuvent être affectés sont des critères dont la Régie doit tenir compte dans le cadre législatif et réglementaire de l'analyse du Projet?

[23] La Régie ne juge pas nécessaire de se prononcer sur cette question et accorde un statut d'intervenant au syndicat plutôt en raison de l'« *utilité de l'apport du tiers afin de répondre à la question en litige* » (autoriser ou non le Projet) pour reprendre les mots des auteurs cités plus haut.

2.3.1.2 AREQ

[24] Comme pour le SCFP-FTQ, la Régie accueille la demande de l'AREQ en considérant que l'expérience de ses membres en matière de distribution d'électricité pourra apporter un éclairage utile à ses délibérations. La Régie rappelle cependant que son analyse doit porter sur le Projet. Ainsi, l'audience ne doit pas servir à la cueillette d'informations au bénéfice de futurs projets des membres de l'AREQ. À cet égard, l'intervenante aura avantage à s'arrimer au cadre d'analyse dont il est question à la section 2.3.2.1 de la présente décision.

2.3.2 ENCADREMENT DES INTERVENTIONS

[25] Le Distributeur demande à la Régie d'encadrer la portée de certaines demandes d'intervention.

---

4 D. Ferland et B. Émery, *Précis de procédure civile du Québec*, 3e édition, Blais, volume 1, à la page 269.
5 Pièce B-0006, page 17.

[26] Rappelons d'abord que l'article 8 du Règlement sur la procédure prévoit que la « *Régie peut refuser ou accorder la demande d'intervention. Lorsqu'elle l'accorde, elle détermine, si elle le juge nécessaire, le cadre de la participation en fonction de l'intérêt de l'intervenant et de la nature, de l'importance et de l'ampleur des enjeux qu'il aborde* ».

2.3.2.1 Cadre d'analyse d'une demande sous l'article 73 de la Loi

[27] Cette demande intéresse plusieurs intervenants à différents points de vue. La Régie juge donc utile de rappeler le cadre réglementaire d'analyse d'une telle demande, et ce, afin que les débats ne dérapent pas vers des domaines qui, par exemple, relèvent plus des relations de travail ou autres que de ce qui est pertinent à l'analyse que doit faire la Régie.

[28] Les demandes de renseignements des intervenants doivent d'abord tirer leur pertinence des allégués de la demande du Distributeur. Quant à la preuve des intervenants, elle doit être pertinente au Projet sous étude. Ce n'est pas la première fois que la Régie doit rappeler qu'elle étudie le projet du Distributeur et non un projet hypothétique ou alternatif souhaité par un intervenant.

[29] L'article 73 de la Loi — lu et appliqué dans son contexte — et le *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*[6] imposent un cadre d'analyse rendant pertinent, pour l'essentiel, le questionnement suivant :

- Quels sont les objectifs visés par le Projet?
- Ces objectifs sont-ils utiles ou nécessaires à la prestation du service de distribution d'électricité?
- Le Projet est-il justifié en relation avec les objectifs visés?
- Les coûts associés au Projet sont-ils justifiés et raisonnables?
- Les études de faisabilité et les analyses de sensibilité sont-elles satisfaisantes?
- Quel est l'impact des coûts du Projet sur les tarifs de distribution d'électricité?
- Quel est l'impact du Projet sur la qualité de prestation du service de distribution d'électricité?
- Est-ce que d'autres solutions ont été envisagées par le Distributeur pour atteindre les objectifs qu'il vise?

[6] (2001) 133 G.O. II, 6165.

[30] **La Régie invite donc les intervenants à situer leurs interventions dans les limites de ce cadre d'analyse.**

2.3.2.2 Cadre spécifique de certaines interventions

[31] Selon le Distributeur, certains des sujets dont veulent traiter les intéressés déborderaient du cadre du Projet qui se limite, selon lui, « *à la mise en place des technologies de l'information, au remplacement des compteurs par des compteurs de nouvelle génération, à l'automatisation de la relève et à l'interruption et la remise en service à distance notamment des clients en recouvrement (HQD-1, document 1, page 23)*[7] ».

[32] Selon le Distributeur, les sujets suivants déborderaient de ce cadre :

> « [...] *la gestion de la demande (ACEFO et GRAME), le prépaiement de la consommation d'électricité (ACEFO), les nouveaux services et tarifs (AREQ), les réseaux intelligents de type «* Smart Grid *» (FCEI, GRAME et ROEÉ), la tarification dynamique (GRAME et SÉ-AQLPA), l'intégration des voitures électriques (GRAME), la détection de pannes (OC) et les fonctionnalités non incluses dans le projet tel que soumis* [note de bas de page omise] *(ACEFQ, FCEI, RNCREQ, ROEÉ, SÉ-AQLPA et UMQ)*[8]. »

[33] Le Distributeur précise que :

> « *Toutes ces questions soulevées par les intéressés sont prématurées et débordent du cadre du dossier soumis à l'analyse de la Régie. Bien que la technologie des compteurs de nouvelle génération permette l'ajout de diverses fonctionnalités, ce n'est que préalablement à l'éventuelle implantation de l'une ou l'autre d'entre elles qu'un examen spécifique des bénéfices et des coûts devra être fait et le présent dossier n'est pas le forum approprié pour en discuter.* »

---

7 Pièce B-0009.
8 Pièce B-0009.

[34] Il ajoute :

> « *Il en est de même concernant la question d'un quelconque échéancier sur l'implantation de ces nouvelles fonctionnalités (ACEFQ, ROEÉ et SÉ-AQLPA) et l'analyse économique et financière comparative des coûts d'un projet structurant de type réseau intelligent avec ceux du projet retenu par le Distributeur mentionnée au paragraphe 17 de la demande d'intervention du GRAME.* »

[35] Il faut donc voir si les sujets reliés aux nouvelles fonctionnalités, aux coûts et bénéfices qui leur sont associés ou à l'échéancier de leur implantation peuvent se rattacher aux « *objectifs visés par le projet* » et à la « *justification du projet en relation avec les objectifs* » (article 2 du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*) ou à d'autres allégués de la demande du Distributeur.

[36] Selon la preuve du Distributeur[9], les objectifs du Projet sont de trois ordres :

«

- *la pérennité du parc de compteurs ;*
- *la réalisation de gains d'efficience provenant de l'automatisation de la lecture de la consommation, de même que de l'interruption et de la remise en service à distance ;*
- *la <u>possibilité d'évolution technologique</u> permettant éventuellement d'offrir de nouveaux services aux clients et de mettre en place des mesures de gestion du réseau.* » [nous soulignons]

[37] Ainsi, les questions et la preuve des intervenants portant sur les sujets ci-dessus seront jugés pertinentes. En ce qui a trait au troisième objectif, la Régie entend contenir le débat à la <u>possibilité</u> que les équipements du Projet — c'est-à-dire les compteurs de nouvelle génération, les TI et l'IMA — puissent évoluer vers de nouveaux services aux clients et de nouvelles mesures de gestion du réseau.

[38] Cela étant dit, il ne faut pas confondre (i) la possibilité que les technologies mises en place par le Distributeur dans le cadre du Projet puissent évoluer vers de nouvelles fonctionnalités et (ii) l'analyse économique et l'autorisation, dans le cadre de projets à venir, de ces autres fonctionnalités.

---

[9] Pièce B-0006, page 7.

[39] Dans le cadre de cette demande, la Régie n'étudie pas les projets à venir mais le Projet. Il y a donc là un dosage pratique à faire entre ce qui doit être discuté en phase 1 ou ce qui peut l'être plus tard. À cet égard, la Régie devra tenir compte du fait que cette demande porte sur la première phase d'un projet prévu en trois phases et que certains effets de la première phase du projet pourraient devenir ultérieurement inéluctables.

[40] **La Régie invite donc les intervenants à revoir la portée de leurs demandes de renseignements et de leurs preuves ou mémoires sur les sujets reliés aux nouvelles fonctionnalités, aux coûts et bénéfices qui leur sont associés ou à l'échéancier de leur implantation, en tenant compte des remarques ci-dessus. Au besoin, la Régie décidera de la pertinence des demandes de renseignements et des preuves qui porteront sur ces questions.**

[41] Le Distributeur s'oppose également à ce que certains intervenants abordent des questions reliées à la tarification et aux *Conditions de service d'électricité* :

> « *Le Distributeur s'oppose à l'examen des pratiques et des* Conditions de service d'électricité *qui pourraient devoir être modifiées par la réalisation du projet LAD – Phase 1, tel que notamment mentionné aux paragraphes 8(e), 8(f) et 9(g) de la demande d'intervention d'UC et dans celles de l'ACEFO et de l'ACEFQ.*
>
> *Cet examen est prématuré et déborde du cadre d'une demande d'autorisation d'investissement formulée en vertu de l'article 73 de la* Loi sur la Régie de l'énergie. *Il importe d'ailleurs de rappeler que la fixation des* Conditions de service d'électricité *répond à un processus réglementaire différent de celui qui régit le présent dossier.*
>
> *De plus, le Distributeur s'oppose à l'examen de toutes les questions relatives à l'allocation des coûts du projet aux catégories et aux générations de clients (RNCREQ et UC) dans le cadre du présent dossier. Ce débat doit se faire lors du traitement des coûts à des fins de fixation des tarifs ou lors de la disposition d'éventuels comptes de frais reportés, tel que cela sera d'ailleurs fait dans le cadre du dossier tarifaire 2012- 2013 du Distributeur.* »

[42] Comme mentionné plus haut, dans le cadre de l'étude d'une demande sous l'article 73 de la Loi, la Régie se penche, entre autres, sur « *l'impact* [du Projet] *sur les tarifs incluant une analyse de sensibilité*[10] » et sur « *l'impact* [du Projet] *sur la* [...] *qualité de prestation du service de distribution d'électricité*[11] ».

[43] Ainsi, la question de l'impact du Projet sur les tarifs est de nature économique et vise à voir si les coûts du Projet auront un impact à la hausse ou à la baisse sur les tarifs de distribution d'électricité. Il est clair que toute modification tarifaire ou tout changement au calcul d'un tarif sera débattu, au besoin, dans un autre forum. Cependant, le Distributeur devra indiquer ses intentions dans le présent dossier essentiellement aux fins de l'évaluation économique du Projet et des revenus associés.

[44] Quant à l'impact du Projet sur la qualité de prestation de service de distribution d'électricité, il s'agit d'une question de fait plutôt technique et reliée aux effets du Projet à cet égard. Si le Projet change les façons d'opérer du Distributeur et que cela demande des modifications aux *Conditions de service d'électricité*, ces questions relèvent des fonctions que la Régie exerce en application, entre autres, de l'article 31(1) de la Loi. La Régie ne traite évidemment pas des changements aux *Conditions de service d'électricité* dans le cadre d'une demande sous l'article 73 de la Loi.

[45] **Les intervenants concernés voudront bien ajuster leurs interventions en conséquence. Il en va de même des questions d'allocation des coûts. Ces questions relèvent des fonctions que la Régie exerce en application, entre autres, des articles 31(1) et 32 de la Loi. La Régie décidera, le cas échéant, de la pertinence des demandes de renseignements et des preuves sur ces questions.**

3. MODALITÉS DU TRAITEMENT DE LA DEMANDE

[46] La Régie traitera la demande suivant les modalités et le calendrier ci-dessous.

---

[10] Article 2(7) du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*.
[11] Article 2(8) du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*.

[47] Les intervenants qui entendent réclamer le remboursement de leurs frais sont priés, si cela n'est pas déjà fait, de soumettre leurs budgets de participation d'ici le 26 août 2011 à 12 h.

[48] Lorsque la partie écrite du dossier sera complétée, la Régie tiendra une rencontre préparatoire, conformément à l'article 28 de la Loi, pour entendre les participants sur la nécessité de procéder à une audience orale et en déterminer, le cas échéant, les modalités.

[49] Les parties devront déposer leurs demandes de renseignements, réponses et preuves écrites après la tenue d'une rencontre technique, selon le calendrier suivant :

Le 26 août 2011 à 12 h	Dépôt des budgets de participation pour les intervenants ne l'ayant pas déjà fait
Le 14 septembre 2011	Rencontre technique et engagements
Le 21 septembre 2011 à 12 h	Dépôt des engagements à la suite de la rencontre technique
Le 28 septembre 2011 à 12 h	Date limite pour le dépôt des demandes de renseignements adressées au Distributeur
Le 12 octobre 2011 à 12 h	Date limite pour les réponses du Distributeur aux demandes de renseignements
Le 26 octobre 2011 à 12 h	Date limite pour le dépôt de la preuve des intervenants et des observations des intéressés
Le 26 octobre 2011 à 12 h	Date limite pour les intervenants souhaitant mettre fin à leur intervention
Le 9 novembre 2011 à 12 h	Date limite pour les demandes de renseignements sur la preuve des intervenants
Le 16 novembre 2011 à 12 h	Date limite pour les réponses des intervenants aux demandes de renseignements
Le 18 novembre 2011 (sujet à ajustement)	Rencontre préparatoire
À déterminer	Audience (ou dépôt des argumentations écrites) selon ce qui aura été décidé à l'issue de la rencontre préparatoire

[50] **Considérant ce qui précède,**

La Régie de l'énergie :

ACCORDE le statut d'intervenant aux intéressés suivants :

- Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEF de l'Outaouais),
- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec),
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ),
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI),
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME),
- Option consommateurs (OC),
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ),
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ),
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA),
- Syndicat des employé-e-s de techniques professionnelles et de bureau d'Hydro-Québec, section locale 2000 (SCFP-FTQ),
- Union des consommateurs (UC),
- Union des municipalités du Québec (UMQ);

FIXE les modalités du traitement de la demande suivant les dispositions des paragraphes 47 à 49 ci-dessus.

Richard Lassonde
Régisseur

Représentants :

- Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEF de l'Outaouais) représentée par Me Stéphanie Lussier;
- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec) représentée par Me Denis Falardeau;
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ) représentée par Me Serge Cormier;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par Me André Turmel;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par Me Geneviève Paquet;
- Hydro-Québec représentée par Me Jean-Olivier Tremblay;
- Option consommateurs (OC) représentée par Me Éric David;
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ) représenté par Me Franklin S. Gertler;
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par Me Annie Gariépy;
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par Me Dominique Neuman;
- Syndicat des employé-e-s de techniques professionnelles et de bureau d'Hydro-Québec, section locale 2000 (SCFP-FTQ) représenté par Me Richard Bertrand;
- Union des consommateurs (UC) représentée par Me Hélène Sicard;
- Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par Me Steve Cadrin.