

Me Hélène Sicard L. LL

Avocate
Barrister and Solicitor

1255 carré Phillips, bureau 808
Montréal (Québec) H3B 3G1
Tél : 514 281-1720
Fax : 514 281-0678
helenesicard@videotron.ca

Montréal, le 22 avril 2014

Régie de l'Énergie
800 Place Victoria
2^e étage, bureau 255
Montréal (Québec)
H4Z 1A2

À l'attention de Me Véronique Dubois

Objet : Dossier R-3883-2014 Demande d'autorisation d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) pour des projets liés au maintien des actifs de télécommunications-Remplacement des liaisons hertziennes analogiques par des liaisons hertziennes numériques et modernisation des liaisons optiques

Rencontre et Commentaires de Union des consommateurs (UC)

Chère consoeur,

UC a pris connaissance de la demande déposée par le Transporteur dans le dossier en rubrique en date du 1 avril 2014, de même que de l'avis aux personnes intéressées de la Régie de l'énergie.

UC désire participer au présent dossier et soumettre ses observations. La description de la nature de l'intérêt de UC est soumise en annexe à la présente. Dans un souci d'efficacité UC soumet par la présente ses commentaires préliminaires.

Rencontre du 23 avril 2014

Dans un premier temps UC avise la Régie qu'elle participera à la rencontre du 23 avril 2014 et qu'elle sera représentée par M. Paul Paquin. La soussignée participera également à la rencontre dans la mesure du possible selon le déroulement de l'audience qui se tiendra dans le dossier R-3866.

Commentaires préliminaires

UC soumet que, à sa face même, la demande du Transporteur, appert dans les faits être une demande de révision de la décision D-2014-018 rendue par la Régie dans le cadre du dossier R-3855-2013, le 10 février 2014.

UC soumet respectueusement que si le Transporteur désire porter en révision la décision rendue, il aurait dû le faire en vertu de l'un des motifs énoncés à l'article 36 de la *LRE* et dans les 30 jours de ladite décision, à moins d'en justifier le délais de manière raisonnable.

En effet, le Transporteur présente une demande en vertu de l'article 73 qui est à toutes fins pratiques identique à celle qu'il a présentée dans le cadre du dossier R-3855 relativement aux projets liés au maintien des actifs de télécommunications-Remplacement des liaisons hertziennes analogiques par des liaisons hertziennes numériques et modernisation des liaisons optiques. Or il a déjà eu toute l'opportunité de faire valoir ses arguments et représentations sur ces investissements dans le cadre du dossier R-3855 et la Régie a décidé.

UC soumet que c'est à tort que le Transporteur allègue au paragraphe 20 de sa demande qu'il « *il était fondé de croire que ses demandes d'autorisation de budget des investissements pour la numérisation de liaisons hertziennes et la modernisation de liaisons optiques seraient accueillies par la Régie, selon ses décisions antérieures à cet égard* ».

UC souligne que le Transporteur a présenté des arguments aux même effet dans le cadre du dossier R-3855 et la Régie a clairement rejeté le bien fondé des arguments présentés dans sa décision D-2014-18:

[57] Selon le Transporteur, retenir les arguments de l'UC, quant au fait qu'une demande d'investissement distincte devrait être déposée à l'égard des liaisons hertziennes et des liaisons optiques, serait contraire à une « [...] *pratique bien établie conforme au cadre réglementaire* »²⁸.

[58] Bien que la cohérence décisionnelle soit un principe établi devant la Régie, il n'en demeure pas moins qu'elle n'est pas soumise au *stare decisis*, soit la règle du précédent, qui veut qu'un tribunal rende des décisions conformes à ses décisions antérieures. La Régie doit plutôt viser le respect de la jurisprudence établie qui, contrairement au *stare decisis* faisant en sorte qu'une seule décision suffit à former une règle de droit, nécessite plutôt plusieurs décisions cohérentes fondant un courant jurisprudentiel. La Régie note également que la Cour suprême précise, dans la décision *Domtar inc.*²⁹, que l'autonomie décisionnelle des tribunaux administratifs a préséance sur l'objectif de cohérence décisionnelle.

[59] Or, la décision D-2008-020³⁰ est la première décision portant notamment sur les investissements relatifs au remplacement des liaisons hertziennes et à la modernisation des liaisons optiques.

[60] Le Transporteur indique que ces investissements ont par la suite été autorisés par les décisions D-2009-013³¹, D-2010-056³², D-2010-138³³, D-2012-012³⁴ et D-2013-049³⁵, soit dans des dossiers d'investissements dont le coût individuel est inférieur à 25 M\$, et non pas en vertu de l'article 73 de la Loi sous forme de projets d'investissements distincts.

[61] La Régie est d'avis que ces décisions ne créent pas de courant jurisprudentiel

la liant quant à la façon d'examiner les investissements futurs en télécommunications. Si tel était le cas, elle n'exercerait pas sa juridiction quant à cet aspect des dossiers.

[62] Chaque cas doit être examiné individuellement pour déterminer s'il s'agit d'un projet d'investissement en soi, de plus de 25 M\$, ou encore s'il s'agit d'une série d'investissements individuels qui, cumulés, dépassent le seuil de 25 M\$ prévu au Règlement.

[63] Ainsi, en ce qui a trait à la recommandation de l'UC quant au fait que le Transporteur devrait déposer une demande distincte, en vertu de l'article 73 de la Loi, pour les investissements liés aux remplacements des liaisons hertziennes analogiques et pour la modernisation des liaisons optiques, la Régie est d'avis qu'elle doit l'accueillir.

[64] Tout d'abord, il n'existe pas de définition de « projet » à la Loi ou au Règlement.

[65] Or, un projet d'investissement dont les coûts dépassent le seuil prévu au Règlement doit être examiné individuellement par la Régie. Dans le cadre de l'étude des demandes d'autorisation d'un projet qui ne dépasse pas ce seuil, ces demandes doivent plutôt être examinées par catégorie d'investissements, d'où l'importance d'examiner la notion de « projet », telle qu'interprétée par la Régie.

[66] Dans le cadre de sa décision D-2004-87³⁶, la Régie ne retenait pas la position du Transporteur qui faisait alors une distinction entre « projet » et « programme ». Contrairement à ce dernier, elle qualifiait plutôt de « projet » le programme de sécurisation des réseaux dont les investissements s'échelonnaient sur une période de six années. Elle a alors demandé au Transporteur de déposer distinctement une demande d'autorisation en vertu de l'article 73 de la Loi:

« En raison de l'importance des sommes impliquées, de l'objectif commun des composantes de ce projet, de leur interrelation lors de leur conception et de leur optimisation, la Régie juge essentiel de pouvoir étudier la stratégie globale du Transporteur avant que les sommes en question soient engagées.

[...]

En conséquence, la Régie considère que ces 82 composantes sont liées et qu'elles constituent un projet dont elle a la responsabilité de procéder à l'examen préalable en vertu de l'article 73 de la Loi ».

[67] Aussi, dans sa décision D-2005-142³⁷, la Régie indiquait que :

« [...] la Régie est d'avis qu'un projet peut être déterminé en regard d'un objectif précis, l'intégration d'une centrale ou d'un parc éolien, par exemple. De façon non limitative, elle considère comme faisant partie d'un même projet les investissements séparés et/ou échelonnés dans le temps s'ils répondent à un même objectif et que leur pertinence s'apprécie

mieux globalement en regard de cet objectif ou si les premiers investissements deviennent inutiles si les autres ne sont pas réalisés. Par exemple, les investissements nécessaires à l'intégration d'un parc éolien prévue pour une année donnée incluant une ligne et un poste de départ constituent un projet répondant à l'objectif d'intégration de ce parc. Les investissements requis à l'intégration de la centrale Toulmustouc ont d'ailleurs été présentés à la Régie par le Transporteur sous ce format ».

[68] La Régie considère que le remplacement des liaisons hertziennes analogiques par des liaisons hertziennes numériques, même s'il implique des investissements séparés et échelonnés dans le temps, est un projet individuel puisqu'il remplit un seul et même objectif, soit la numérisation (à 95 %) du réseau hertzien du Transporteur à l'horizon 2017. Bien que l'investissement pour 2014 soit inférieur à 25 M\$, la Régie juge probable que le seuil de 25 M\$ soit dépassé, considérant qu'il y aura des investissements jusqu'en 2017.

[69] De même, la preuve démontre que le Transporteur, par le déploiement d'équipements de nouvelle génération NG-SONET ainsi que le déploiement d'un réseau de télécommunications de type IP MPLS/VPN, a un projet individuel ayant pour objectif la modernisation des liaisons optiques de son réseau. Seulement pour l'année 2014, le Transporteur requiert l'autorisation d'un investissement de 27 M\$ à cet égard. Il s'agit donc clairement d'un projet qui va au-delà du seuil prévu au Règlement.

[70] Le Transporteur estime qu'une évaluation globale de la pertinence des investissements en télécommunications dans le cadre d'un projet individuel n'est pas requise car la pertinence des multiples interventions à l'égard de ces actifs s'évalue annuellement en fonction des projets prévus par la demande d'autorisation du budget des investissements de moins de 25 M\$.

[71] La Régie diffère d'opinion à cet égard. Lorsque le Transporteur vise à s'assurer de la pérennité des actifs de télécommunications essentiels à l'exploitation du réseau de transport d'électricité au moyen d'une modification technologique spécifique, et ce d'autant plus si ce remplacement ou cette implantation doit se dérouler sur plusieurs années, il faut faire une évaluation globale de la pertinence de cette nouvelle technologie. Il faut en examiner l'objectif, la justification et les coûts de manière globale. Le raffinement qui peut avoir lieu en cours de projet dans la planification du déploiement des activités du projet ne doit pas constituer un obstacle à la présentation d'un projet individuel sous l'article 73 de la Loi. Ce raffinement quant à la planification annuelle des activités pourra être examiné par la Régie lors de la demande d'inclusion à la base de tarification des mises en service partielles dans le cadre des demandes tarifaires annuelles.

[72] Le Transporteur insiste sur l'utilité et la nécessité de ces investissements.

Lorsque la Régie demande au Transporteur de déposer une demande d'investissement distincte, elle ne se prononce pas sur ces aspects. Elle signifie simplement que le véhicule procédural utilisé pour demander l'autorisation d'un investissement n'est pas adéquat. Si le Transporteur souhaite faire autoriser ces investissements, il peut, dès à présent, déposer une demande d'investissement distincte à cet effet.

[73] Par conséquent, la Régie retire les montants associés aux investissements liés au remplacement des liaisons hertziennes et à la modernisation des liaisons optiques du cadre du présent dossier. En ce qui a trait aux autres investissements de cette catégorie, après analyse des renseignements fournis par le Transporteur, la Régie s'en déclare satisfaite et, tenant compte de ce qui précède, autorise, pour 2014, des investissements de 364 M\$ dans la catégorie Maintien des actifs. (nos soulignés)

UC soumet de plus qu'une partie qui soumet une demande à la Régie, ne devrait jamais préjuger de la décision que rendra la Régie. La Régie est un tribunal qui, dans l'exercice de ses fonctions, doit examiner et décider d'une demande à la lumière de sa loi constitutive et des règlements applicables.

Le simple fait qu'une demande lui soit soumise, ne l'engage aucunement quant à la décision qu'elle rendra surtout si le demandeur a omis de respecter les exigences de la LRE, des règlements applicables et des décisions pertinentes dont la D-2004-087.

Or, la Régie a clairement reconnu et s'est prononcée sur le bien fondée de la demande de UC et la nécessité pour le Transporteur de soumettre sa demande d'investissements pour les projets liés au maintien des actifs de télécommunications et le remplacement des liaisons hertziennes analogiques par des liaisons hertziennes numériques et modernisation des liaisons optiques dans le contexte requis par l'article 73 de la LRE et les exigences prévues par le règlement pour les investissements de plus de 25M\$.

UC soumet que même si, de bonne foi, le Transporteur ne visait pas par la présente demande à contourner et réviser la décision D-2014-018, il n'en demeure pas moins qu'il fait défaut de la respecter puisque sa demande ne porte que sur partie de ses projets, l'année 2014 seulement, tel que soumis dans le cadre du dossier R-3855, alors que son «projet» doit s'étendre sur plusieurs années.

UC souligne que le Transporteur ne soumet en preuve aucun des renseignements requis en vertu du *Règlement sur les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*, pour les projets de plus de 25M\$ et ses articles 1. et 2. Alinéas 1° à 9°. UC soumet que, si le Transporteur veut maintenir sa demande il doit la compléter, et non se contenter d'alléguer l'urgence. À cet effet UC prend note que les informations pertinentes devraient être soumises lors de la séance de travail.

En terminant UC soumet que dans les circonstances, et si le Transporteur établissait à la satisfaction de la Régie l'urgence d'agir, la Régie ne pourrait, selon la preuve soumise autoriser ces investissements à la pièce, sans avoir étudié et autorisé le «projet» dans son ensemble.

Toutefois, si l'urgence et la pertinence d'agir est établie, UC suggère que la Régie pourrait, comme elle l'a fait dans le cadre du dossier R-3863, dans sa décision D-2013-196, autoriser la création d'un compte d'écart hors base et les sommes ainsi comptabilisées pourront être sujettes à un examen quant à leur caractère nécessaire et prudent dans le cadre de l'étude complète du projet selon l'article 73, qui selon l'avis de la Régie se tiendra en phase 2.

[22] Considérant le contexte du Projet, le cadre du dossier R-3863-2013 et la nature des travaux envisagés et décrits dans la Demande, la Régie autorise plutôt la création d'un compte d'écarts hors base afin d'y comptabiliser tous les coûts liés aux travaux de mise en place de routeurs et collecteurs dans les quelques régions spécifiques de la phase 2 du Projet de même que dans certaines installations du Distributeur.

[23] Toutes les sommes versées dans le compte d'écarts seront sujettes à un examen par la Régie quant à leur caractère nécessaire et prudent dans le cadre de l'étude complète du présent dossier, qui est présenté par le Distributeur en vertu de l'article 73 de la Loi.

[24] La Régie souligne que la présente décision ne constitue pas une autorisation des phases 2 et 3 du Projet.¹ (nos soulignés)

UC souligne également que la Régie devrait énoncer clairement, comme elle l'a fait dans sa décision D-2013-196, qu'une telle décision ne constitue pas une autorisation du projet.

En terminant UC souligne, qu'elle demandera à la Régie de lui accorder ses frais pour sa participation à ce dossier, selon les règles applicables en vertu de l'article 36 de la Loi.

Espérant le tout conforme, veuillez agréer chère consoeur, mes salutations distinguées.



Me Hélène Sicard

c.c. Me Yves Fréchette (HQT)
Marc-Olivier Moisan-Plante (UC)
Paul Paquin (UC)
France Latreille (UC)

¹ D-2013-196, paragraphes 22 à 24 ;

Annexe
Description de l'intérêt de UC à intervenir dans le présent dossier
Article 10 du Règlement sur la procédure

1. L'Union des consommateurs a un intérêt à intervenir dans le présent dossier pour les motifs plus amplement exposés ci-après.

2. La désignation complète de la partie à la présente demande est :

Nom : Union des consommateurs
Adresse : 6226, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2
Téléphone : 514 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736
Adresse électronique : union@consommateur.qc.ca

3. Intérêt et représentativité de UC

- a) **L'Union des consommateurs est un regroupement** composé de dix ACEF (Association coopérative d'économie familiale, organismes constitués en vertu de la *Loi sur les coopératives*), de l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que de membres individuels.
- b) Les dix ACEF membres sont : ACEF Abitibi-Témiscamingue, ACEF Amiante – Beauce – Etchemins, ACEF de l'Est de Montréal, ACEF de l'Estrie, ACEF du Grand-Portage, ACEF de l'Île-Jésus, ACEF de Lanaudière, ACEF Montérégie-est, ACEF du Nord de Montréal et l'ACEF Rive-sud de Québec.
- c) La mission des ACEF est de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs en offrant des services d'aide aux consommateurs, en représentant ces derniers aux niveaux local et régional, en informant la population sur les lois et autres enjeux touchant la protection des consommateurs sur les questions portant, entre autres, sur le crédit, l'endettement, les modalités de recouvrement et le budget.
- d) La mission de UC, en lien avec celle de ses groupes membres, consiste à représenter les intérêts et à défendre les droits collectifs des consommateurs, notamment ceux à faible et modeste revenu, en leur donnant une voix publique représentative, articulée et forte tout en poursuivant son mandat de recherche, d'information et d'éducation.
- e) **En tant que regroupement**, UC a fourni à la Régie toutes les informations relatives à sa mission, sa représentativité, son membership et son statut fiscal exigibles en vertu du Guide de paiement des frais 2011 des intervenants. Ces informations, produites par UC en avril 2012, étaient accompagnées d'une résolution, extraite du procès-verbal de la réunion de son Conseil d'administration, adoptée à l'unanimité, et autorisant UC à

les représenter devant la Régie de l'énergie. Toutes ces informations demeurent inchangées, exactes et valides.

- f) UC se distingue par l'intégration et la synergie entre une force locale et régionale représentative, bien implantée dans plusieurs régions du Québec par le biais de ses ACEF, et une équipe professionnelle et technique chargée de développer et de porter les positions de ses membres sur les enjeux d'envergure nationale.
- g) **UC est un regroupement** doté de structures administrative et décisionnelle formelles et démocratiques. Son Conseil d'administration est composé de représentants de chacun de ses groupes membres et sa structure décisionnelle, relevant de l'Assemblée générale de ses membres, est notamment composée de six sous-comités responsables de la poursuite de sa mission dans autant de secteurs d'activité, dont l'énergie.

4. Nature de l'intérêt

- a) L'intéressée UC, à titre d'organisme de défense des droits et intérêts collectifs des consommateurs, possède un intérêt reconnu dans les dossiers énergétiques en général. Présentes sur la place publique et dans leur milieu respectif depuis plus de 25 ans, les ACEF et leurs représentants ont toujours suivi de près les questions liées à l'énergie, que ce soit au niveau de l'efficacité énergétique, des modalités de plaintes, d'ententes de paiement et de recouvrement, de la justification et de la rentabilité de projets de production, du choix des filières à privilégier dans une perspective de développement durable, de la restructuration et la réglementation du secteur de l'énergie et de la fixation des tarifs.
- b) La Régie de l'énergie a déjà reconnu auparavant le statut d'intervenant à UC. Depuis la création de la Régie de l'énergie, UC a été reconnue sous son nom actuel et sous les anciennes appellations de ses groupes fusionnés Action Réseau Consommateur (ARC), Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale (FACEF) ainsi que FNACQ dans les dossiers de gaz, de pétrole, d'électricité ainsi que dans les dossiers concernant l'Agence de l'efficacité énergétique ou portant sur des demandes d'Avis ministérielles.
- c) UC a été reconnue comme intervenante devant la Régie de l'énergie dans les dossiers de tarifs et conditions de services de transport, dont les dossiers R-3401-98, R-3549 (Phases 1 et 2), R-3605, R-3640, R-3641, R-3669 phases 1 et 2, R-3706, R-3738, R-3777 et R-3823 de même que dans le dossier des investissements de moins de 25 millions R-3817 et dans les dossiers de tarifs et conditions de services de distribution (tarifaires du Distributeur) ou les plans d'approvisionnement du Distributeur dont les dossiers R-3492, R-3541, R-3579, R-3610, R-3644, R-3677, R-3703, R-3708, R-3726, R-3740, R-3748, R-3775, R-3776, R-3799 et R-3814.

UC a également été reconnue intervenante dans les dossiers R-3573-2005 (*Demande d'approbation d'une entente d'intégration éolienne*), R-3775-2011 (*Demande d'approbation de l'entente globale de modulation*) et R-3799-2012 (*Demande de prolongation de l'entente d'intégration éolienne*).

Dans chacun de ces dossiers, la participation de UC a été jugée utile et pertinente par la Régie.

- d) UC possède un intérêt manifeste dans le présent dossier, car les enjeux qui seront examinés par la Régie concernent des investissements dont le coût individuel est supérieur à 25 millions de dollars et pour parties desquels le Transporteur demande une autorisation de manière urgente.
- e) UC souhaite intervenir dans le présent dossier puisque les investissements pour lesquels une autorisation est demandée seront ajoutés à la base de tarification du Transporteur, et donc auront éventuellement un impact sur le montant que devra verser annuellement le Distributeur au Transporteur aux fins du service de transport pour l'alimentation de la charge locale. En conséquence ces investissements auront un impact sur les tarifs des consommateurs dont UC défend les intérêts.

UC ajoute qu'elle est intervenue dans le dossier R-3855-2013, que son intervention dans ce dossier a été jugée pertinente et utile et, que la présente demande découle directement des représentations soumises par UC dans le cadre de ce dossier.