

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC

DISTRICT DE MONTRÉAL

HYDRO-QUÉBEC

NO. R-3887-2014

Demanderesse

et

**REGROUPEMENT DES ORGANISMES
ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE
(ROÉÉ)**

Intervenant

**DEMANDE D'AUTORISATION D'HYDRO-QUÉBEC DANS SES ACTIVITÉS DE
TRANSPORT D'ÉLECTRICITÉ RELATIVE AU PROJET À 735 KV DE LA
CHAMOUCOUANE – BOUT-DE-L'ÎLE**

**Réplique du ROÉÉ aux commentaires d'Hydro-Québec
sur les demandes d'intervention**

En réponse aux commentaires d'Hydro-Québec sur sa demande de reconnaissance de statut d'intervenant, le Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) expose ce qui suit :

1. Le 6 juin 2014, Hydro-Québec transmet à la Régie 24 pages de commentaires sur les demandes d'intervention relatives au présent dossier.
2. Conformément à l'Avis aux personnes intéressées (A-0003), le ROÉÉ peut répondre aux commentaires d'Hydro-Québec avant le 11 juin 2014.

Commentaires sur la position d'Hydro-Québec à l'égard des demandes d'interventions

3. Par ses commentaires, Hydro-Québec invite la Régie à rejeter quatre des sept demandes d'intervention et s'en remet à la décision de la Régie pour les trois autres, en invitant toutefois celle-ci à restreindre le cadre de ces interventions.
4. En somme, la position défendue par Hydro-Québec dans ses commentaires sur les demandes d'intervention se résume à demander à la Régie de procéder rapidement à l'autorisation d'un projet de ligne à 735 kV, projeté sur une distance de plus de 400 km et à un coût de 1 34,5 M\$, en excluant la participation de tout intervenant à vocation environnementale, y compris ceux qui participent régulièrement aux travaux de la Régie et en restreignant drastiquement les interventions des trois intervenants restants, si jamais la Régie accueillait leurs demandes.
5. De plus, Hydro-Québec invite à toute fin pratique la Régie à écarter et à restreindre la participation des intervenants en lui demandant d'accepter de manière péremptoire la seule interprétation d'Hydro-Québec quant aux enjeux soulevés par ce dossier et quant aux conclusions et déterminations réglementaires auxquelles la Régie devrait arriver à terme du dossier.
6. Le ROÉÉ soumet que la Régie devrait refuser de suivre Hydro-Québec dans cette voie incompatible avec la lettre et la finalité de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et le régime réglementaire établi par le législateur.
7. Le ROÉÉ maintient que ce sont les dispositions de la loi interprétées de manière large et libérale, dans tout leur contexte et selon leur finalité, qui doivent déterminer le droit à l'intervention et non l'interprétation d'Hydro-Québec de ce qu'est le « cadre réglementaire » au dossier.
8. Hydro-Québec jouit à toute fin pratique d'un monopole en matière de transport d'électricité au Québec. Depuis 1996, il a été déterminé par l'Assemblée nationale que le corollaire de ce statut privilégié emportait qu'Hydro-Québec soit assujettie à la compétence exclusive de la Régie de l'énergie en matière de régulation dans l'intérêt public de ses activités de transport.
9. La LRE donne à la Régie de l'énergie des compétences exclusives et impose à Hydro-Québec un processus de régulation publique, notamment pour l'autorisation de ses projets (73 LRE) et la fixation de ses tarifs (48ss LRE).

10. Le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*, à son article 5 énonce ce qui suit :

« 5. Dans le cadre de l'étude d'une demande, tout intéressé peut demander à la Régie d'intervenir auprès d'elle. ».
11. Évidemment, suivant l'article 8 du Règlement, « la Régie peut refuser ou accorder la demande d'intervention ».
12. Par contre, la participation des intervenants afin de soutenir la Régie dans l'exercice de ses importantes responsabilités fait partie intégrante du régime de régulation publique d'Hydro-Québec. La Régie ne devrait pas accepter les arguments d'Hydro-Québec de restreindre cette participation au point d'anéantir le rôle des intervenants.

Commentaires sur la demande d'intervention du ROÉÉ

13. Dans sa lettre du 6 juin 2014, Hydro-Québec conclut à l'absence d'intérêt suffisant et de motifs d'intervention suffisants du ROÉÉ.
14. Avec égards, le ROÉÉ fait valoir que la position défendue par Hydro-Québec et ses commentaires sur les demandes intervention sont mal fondés en faits et en droit, et sont en contradiction avec la lettre et la finalité du régime de régulation publique établi par le législateur, excessives, déraisonnables et disproportionnées.
15. La demande d'intervention du ROÉÉ doit s'apprécier dans son ensemble et non selon l'analyse mot par mot et désincarnée à laquelle Hydro-Québec invite la Régie.
16. Le ROÉÉ soumet respectueusement qu'il satisfait aux exigences de l'article 6 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie* pour l'exercice de la discrétion de la Régie en matière d'intervention.
17. Il n'y pas de *stare decisis* à la Régie et il est erroné de soulever comme le fait Hydro-Québec des passages tirés de décisions ponctuelles dans d'autres dossiers en règle limitant la discrétion de la Régie sans considérer le contexte et l'ampleur particuliers de ce dossier.
18. En définitive, l'approche proposée par Hydro-Québec à la page 5 de ses commentaires et référée en ce qui concerne le ROÉÉ à la page 17 aurait pour effet de rendre les conditions d'intervention à la Régie de l'énergie plus exigeantes que celles permettant de déterminer l'intérêt d'agir de droit public et d'intervenir devant les tribunaux de droit commun suivant les articles 55 et 208ss du *Code de procédure civile*. Cette interprétation des conditions d'interventions est manifestement contraire à l'intention de législateur depuis 1996 de mettre terme à la prise de décisions politiques et corporatives suivant un processus

essentiellement fermé et d'assujettir Hydro-Québec, y compris ses projets et tarifs de transport à la régulation à la Régie de l'énergie dans un processus public auquel sont associées des intervenants d'intérêt public.

19. L'article 6 du Règlement exige simplement que l'intéressé indique « la nature de son intérêt », ce que le ROÉÉ fait dans sa demande d'intervention (C-ROÉÉ-0002) aux paragraphes 3 à 9, dans la description de ses groupes membres à l'annexe II et par le développement des motifs d'intervention et recommandations ainsi que ses représentations sur le déroulement de l'étude de la demande aux paragraphes 10 à 38.

20. Aux pages 17 et 18 de ses commentaires, Hydro-Québec mentionne ce qui suit :

« Le ROÉÉ et les groupes environnementaux qui le composent sont voués à la cause environnementale tel que ci-haut décrit.

Or, dans le cas du présent dossier, il ne s'agit pas de statuer sur l'aspect environnemental du Projet mais plutôt de déterminer si la Demande du Transporteur est justifiée selon le cadre réglementaire applicable qui prévoit une analyse technico-économique du Projet. L'intéressé ne cible aucune préoccupation particulière à l'égard de la Demande du Transporteur et de ses effets économiques, sociaux ou environnementaux qui soit en adéquation avec le cadre réglementaire applicable. »

21. Le ROÉÉ soumet avec égard que l'approche d'Hydro-Québec est réductrice et cloisonnée. La vision d'Hydro-Québec selon laquelle les questions techniques et économiques procèdent de manière distincte des questions environnementales et de développement durable est erronée et en contradiction avec le régime de régulation établi par le législateur par la *Loi sur la Régie de l'énergie*, que la Régie est responsable d'appliquer dans une perspective de développement durable. L'article 5 de la LRE ne confère pas de compétence en soi, mais conditionne l'exercice de l'ensemble de ses compétences, y compris à l'égard des projets de transport de l'électricité.

22. Le ROÉÉ indique par sa demande d'intervention son intention de faire bénéficier la Régie de l'expérience et de l'expertise des membres du Regroupement quant à la nature et à la portée des responsabilités des diverses instances ayant des compétences en matière d'environnement et de développement durable eu égard aux questions relatives aux infrastructures énergétiques.

23. A la différence d'Hydro-Québec, le ROÉÉ considère et a l'intention de faire valoir que l'examen des coûts environnementaux du projet proposé et sa justification sur le plan du développement durable sont des sujets qui sont du ressort de la Régie de l'énergie.

24. Encore un fois, le ROÉÉ soumet que la Régie ne devrait pas accepter de disposer d'une question de cette importance au stade des demandes d'intervention. En raison de la posture d'Hydro-Québec à ce sujet, le ROÉÉ se trouve contraint d'indiquer de manière préliminaire non seulement les motifs de son intervention, ses conclusions et recommandations tel que requis à l'article 6

du Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie, mais également à développer ses arguments dès sa demande d'intervention.

25. La non-application de la *Loi sur le développement durable* et l'absence de préoccupations environnementales indiquées par décret gouvernemental ne changent en rien la situation.
26. La compétence exclusive et la responsabilité de la Régie à l'égard des coûts environnementaux du projet proposé et sa justification sur le plan du développement durable découlent plutôt des articles 1,3, 5, 31, 32, 48ss, et 73 LRE.
27. Tel que confirmé par la Régie dans sa décision D-2010-061, la Régie possède une compétence environnementale aux fins de l'autorisation ou du refus d'un projet en vertu de l'article 73 LRE :

« [69] Procéder à l'examen d'un projet d'investissement dans une perspective de développement durable signifie que la Régie doit étudier les différentes solutions envisagées au projet par le Transporteur, en fonction des dimensions environnementale, sociale et économique. Elle doit rechercher l'équilibre et exercer son jugement en fonction des enjeux aux dossiers. Ainsi, la Régie peut autoriser un projet selon une solution envisagée qui n'est pas nécessairement au coût le plus bas mais qui possède la meilleure valeur, compte tenu des deux autres dimensions.[...]

[70] Là s'arrête la juridiction de la Régie en matière environnementale. Il n'est pas de son ressort de procéder à une analyse détaillée des impacts environnementaux et d'ordonner la mise en place de mesures d'atténuations pour un projet si celui-ci est jugé d'intérêt public. Cela appartient à d'autres entités désignées par le législateur en vertu d'autres lois et en vertu desquelles la Régie n'a aucune juridiction. »

28. C'est de la définition et de l'exercice de cette compétence à l'égard du projet proposé par Hydro-Québec que le ROÉÉ désire traiter dans son intervention.
29. Il est faux de prétendre que ces questions sont « du ressort exclusif des instances chargées de l'application des lois et règlements environnementaux », d'autant plus que les questions ici traitées ne sont pas considérées par le BAPE en vertu de la *Loi sur la Qualité de l'environnement*.
30. À titre illustratif et afin de démontrer que les prétentions d'Hydro-Québec doivent faire l'objet d'un débat complet et d'une décision de la Régie en vertu de sa responsabilité et sa compétence d'entendre et de décider des questions juridiques nécessaires à l'exercice de ses fonctions, le ROÉÉ mentionne que la directive type du Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pour la préparation de l'étude d'impact pour un projet de ligne de transport de l'électricité ne fait aucunement mention de la question de la prise en compte des coûts environnementaux au sens monétaire et des impacts tarifaires de l'autorisation d'un investissement en infrastructure de transport d'Hydro-Québec. Voir : *Directive pour la réalisation*

d'une étude d'impact sur l'environnement d'un projet de ligne électrique à haute tension (novembre 2013)

<http://www.mddefp.gouv.qc.ca/evaluations/documents/Lignes.pdf>.

31. Le ROÉÉ soumet de plus qu'il est faux de prétendre que le ROÉÉ « ne cible aucune préoccupation particulière à l'égard de la Demande du Transporteur et de ses effets économiques, sociaux ou environnementaux qui soit en adéquation avec le cadre réglementaire applicable. »
32. Au contraire et conformément à l'article 6 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*, le ROÉÉ indique et développe les motifs à l'appui de son intervention ainsi que les recommandations et conclusions qu'il propose aux paragraphes 14 à 38 de sa demande, toujours à la lumière de son intérêt et ses principes et objectifs directeurs et en relation avec les enjeux de processus réglementaire et substantiel du dossier.
- Aux paragraphes 14 à 18 de sa demande, le ROÉÉ annonce qu'il abordera le thème des objectifs visés par le projet d'Hydro-Québec. Il s'agit par ailleurs d'un thème que tous les intervenants comptent aborder en relation avec leur intérêt respectif et qu'Hydro-Québec juge pourtant inadmissible.
 - Aux paragraphes 19 à 29 de sa demande, le ROÉÉ traite d'un aspect du projet d'Hydro-Québec, soit de l'exploitation du réseau et de la gestion des limites thermiques. Si Hydro-Québec considère que l'analyse du ROÉÉ est erronée en ce qui concerne ces questions ou encore qu'il leur accorde une importance indue, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un enjeu du dossier, dont le ROÉÉ entend traiter à la lumière de son intérêt particulier.
 - Aux paragraphes 27 et 28 de sa demande, le ROÉÉ indique qu'il a l'intention d'offrir une preuve et une argumentation juridique portant sur la nécessité de l'internalisation des coûts environnementaux par la Régie dans ses décisions sur les investissements de transport d'électricité. Il s'agit d'une question au cœur de l'intérêt du ROÉÉ. L'intéressé soumet que la Régie devrait refuser l'invitation d'Hydro-Québec de décider de cette importante question légale et réglementaire au stade de l'autorisation des interventions.
 - Aux paragraphes 29 à 38 de sa demande, le ROÉÉ annonce que son intervention portera également sur des considérations de processus réglementaires et de procédure dans le traitement de la demande d'autorisation du mégaprojet d'investissement et d'infrastructures de transport proposé par Hydro-Québec. La protection et le développement d'un régime de régulation publique par le biais de la Régie de l'énergie indépendant d'Hydro-Québec, auquel peuvent participer pleinement les organismes environnementaux est au cœur des préoccupations du ROÉÉ depuis 1997. Il s'agit d'un enjeu important relié à la satisfaction des

besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'un enjeu du dossier sur lequel le ROÉÉ désire intervenir.

33. Il est vrai qu'il revient à Hydro-Québec de proposer ses projets d'infrastructures de transport. Il revient par contre à la Régie d'autoriser ou non ces projets et de traiter de leurs conséquences tarifaires. À ces fins, la Régie doit se garder de simplement entériner la preuve, l'analyse et les conclusions d'Hydro-Québec. Elle doit plutôt exercer véritablement et pleinement ses compétences.
34. Le ROÉÉ note que selon l'analyse d'Hydro-Québec, aucun des demandeurs en intervention ne comprend « le cadre réglementaire » du dossier, les enjeux et la preuve. Avec égard, cette opinion ne justifie pas le traitement bilatéral du présent dossier par Hydro-Québec et par un régisseur appuyé par le personnel de la Régie.
35. Le ROÉÉ soumet au contraire qu'il est de la responsabilité de la Régie d'envisager ce dossier selon une diversité de perspectives afin d'en faire une analyse approfondie et complète.
36. À ce chapitre, le ROÉÉ rappelle que nous en sommes au stade de la réception des demandes d'intervention. Il soumet que la Régie ne doit donc pas tenir compte des longs développements dans les commentaires d'Hydro-Québec qui visent à répondre à des affirmations factuelles des intervenants ou encore à démontrer leur caractère erroné. Le ROÉÉ soumet que la Régie doit se garder de se prononcer sur ces questions sans le bénéfice de la preuve et des argumentations de l'ensemble des participants au dossier.

Commentaires sur les aspects procéduraux du dossier

L'autorisation préalable du projet et la composition du tribunal

37. En ce qui concerne le traitement procédural du dossier, le ROÉÉ réitère les allégations de sa demande d'intervention et mentionne ce qui suit en guise de réplique aux prétentions d'Hydro-Québec à la page 20 de ses commentaires:
 - Bien que la Régie soit maître de sa procédure, la Régie n'a pas l'autorité de permettre qu'Hydro-Québec entame les études et travaux pour la réalisation du projet avant qu'il ne soit autorisé en vertu de l'article 73 LRE.
 - Concernant l'exigence d'une formation de trois régisseurs, le ROÉÉ souligne que la décision D-2008-062 à laquelle réfère Hydro-Québec ne traite nullement d'une situation semblable à celle du présent dossier, qui traite plus particulièrement de certains d'aspects de nature tarifaire.
 - Le ROÉÉ soumet que ce n'est pas parce que les actifs en question seront ultérieurement traités dans le cadre des dossiers de la fixation des tarifs que la demande actuelle n'a pas un double caractère d'équipements et

tarifaire. Il est évident que le traitement des impacts tarifaires dans le présent dossier et la décision à intervenir sur ces aspects modifieront la marge de manœuvre de la Régie dans les dossiers tarifaires à venir et il en résulte que la demande d'Hydro-Québec est en partie de nature tarifaire et requiert la présence de trois régisseurs.

Le délai demandé pour la décision de la Régie

42. Hydro-Québec demande à la Régie rendre une décision en septembre 2014 afin que le projet puisse se réaliser selon les délais prévus au calendrier de réalisation décrit dans la preuve d'Hydro-Québec. Bien que le *Guide de dépôt pour Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité* prévoit à la section 2.1.1 un délai entre trois et six mois avant la date requise pour une décision dans le cas d'une demande d'autorisation d'un projet d'investissement, le ROEÉ souligne qu'il est y est spécifiquement mentionné que ce délai est déterminé « selon l'envergure du projet ». Le mois de septembre 2014 correspond à un délai variant entre un peu plus de quatre et un peu plus de cinq mois selon la date précise à laquelle la Régie rendrait sa décision au mois de septembre. Le ROEÉ soutient que l'envergure et la complexité du projet en l'espèce ainsi que l'ensemble des enjeux soulevés justifie en l'espèce le délai maximal de 6 mois qui est prévu dans le *Guide de dépôt*.

L'éventuel recours du ROEÉ à un expert

43. Quant à l'intention évoquée dans la demande d'intervention du ROEÉ de soumettre une expertise, l'intéressé fait valoir que bien que le paragraphe 50 de l'article 6 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie* requière de l'intéressé qu'il indique « la manière dont il entend faire valoir sa position et notamment s'il désire faire entendre des témoins et présenter une preuve d'expert », il n'est pas requis à ce stade d'identifier cet expert, de cerner son mandat, de justifier sa qualification et la nécessité du recours à ses services, cet exercice étant prévu lors de la demande de reconnaissance du statut d'expert survenant généralement après l'autorisation des interventions et prévue aux articles 29 et suivants du même règlement.

44. La présente réplique et la demande d'intervention du ROEÉ sont bien fondées en faits et en droit.

PAR CES MOTIFS, LE ROEÉ DEMANDE À LA RÉGIE :

DE RÉFUSER les commentaires et les conclusions d'Hydro-Québec quant aux demandes d'intervention, la détermination des enjeux et le traitement procédural du dossier.

D'ACCUEILLIR la présente réplique et la demande de reconnaissance de statut d'intervenant du ROÉÉ pour le dossier R-3887-2014 selon tous ses conclusions.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS

Montréal, le 11 juin 2014

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE

par : Franklin S. Gertler, avocat

Aldred Building
507 Place d'Armes, bur 1701
Montréal, Québec H2Y 2W8
t (514) 798-1988
f (514) 798-1986

franklin@gertlerlex.ca