

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2014-073	R-3883-2014 Phase 1	7 mai 2014
-------------------	--------------------------------------	-------------------

PRÉSENTE :

Françoise Gagnon
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Union des consommateurs

Décision partielle

Demande du 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

1. DEMANDE

[1] Le 1^{er} avril 2014, Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) dépose auprès de la Régie de l'énergie (la Régie) une demande en vertu de l'article 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi) afin d'obtenir l'autorisation de construire et d'acquérir les immeubles et les actifs requis pour les projets liés au maintien de certains de ses actifs de télécommunications (la Demande).

[2] Le coût total de la Demande s'élève à 50 M\$ pour l'année 2014, et s'inscrit dans la catégorie d'investissement « maintien des actifs ». Cette somme inclut 23 M\$ pour la numérisation des liaisons hertziennes, et 27 M\$ pour la modernisation des liaisons optiques.

[3] Le 10 avril 2014, la Régie publie sur son site internet un avis indiquant qu'elle traitera la demande en deux phases. La phase 1 a trait à l'autorisation des projets d'investissement pour l'année 2014. La phase 2, devant faire l'objet d'une preuve déposée ultérieurement, porte quant à elle sur l'ensemble des projets de numérisation de liaisons hertziennes analogiques, le déploiement des liaisons optiques NG-SONET et la mise en place du réseau IP MPLS/VPN à l'horizon 2017 (le Projet). La Régie demande également au Transporteur de publier cet avis sur son site internet.

[4] Dans ce même avis, la Régie convoque le Transporteur et les personnes intéressées à une séance de travail le 23 avril 2014. Elle invite les personnes intéressées à déposer des observations écrites, au plus tard le 25 avril 2014, et le Transporteur à y répondre au plus tard le 28 avril 2014.

[5] Le 22 avril 2014, l'Union des consommateurs (UC) manifeste à la Régie son intention de participer à la séance de travail et dépose ses commentaires préliminaires sur la phase 1.

[6] Le 23 avril 2014, la Régie tient une séance de travail avec le Transporteur, à laquelle l'UC assiste. Lors de cette séance, le Transporteur prend deux engagements auprès de la Régie afin de lui fournir les précisions qu'elle requiert pour la phase 1. Le 24 avril 2014, le Transporteur donne suite à l'engagement n° 1.

¹ RLRQ, c. R-6.01.

- [7] Le 25 avril 2014, l'UC dépose ses observations finales sur la phase 1.
- [8] Le 29 avril 2014, le Transporteur dépose sa réponse aux observations préliminaires et finales de l'UC et donne également suite à l'engagement n° 2 demandé par la Régie.
- [9] Le même jour, la Régie entame son délibéré sur la phase 1 du présent dossier. Elle examinera ultérieurement la phase 2, sur présentation de la preuve à cet égard.
- [10] Cette décision porte sur la phase 1 du présent dossier.

2. CADRE RÉGLEMENTAIRE

- [11] Le 2 août 2013, le Transporteur dépose sa demande afin d'obtenir l'autorisation requise relative au budget des investissements 2014 pour les projets dont le coût individuel est inférieur à 25 M\$. Cette demande, au montant de 59 M\$, est liée à des projets de maintien des actifs de télécommunications².
- [12] Le 10 février 2014, la Régie rend sa décision D-2014-018³ dans laquelle elle indique que le remplacement des liaisons hertziennes analogiques par des liaisons hertziennes numériques, même si cela implique des investissements séparés et échelonnés dans le temps, constitue un projet individuel puisqu'il rencontre un seul et même objectif, soit la numérisation du réseau hertzien du Transporteur à l'horizon 2017.
- [13] Dans cette même décision, la Régie mentionne que le déploiement d'équipements NG-SONET et d'un réseau de télécommunications de type IP MPLS/VPN constitue un projet individuel ayant pour objectif la modernisation des liaisons optiques du réseau de transport. Elle souligne que, pour la seule année 2014, le Transporteur requiert l'autorisation d'un investissement de 27 M\$ à cet égard, soit un montant excédant le seuil prévu au *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*⁴ (le Règlement).

² Dossier R-3855-2013, pièce B-0004, p. 21 et 22.

³ Dossier R-3855-2013.

⁴ (2001) 133 G.O. II, 6165.

[14] La Régie retire ainsi du budget qu'elle a autorisé pour 2014, les montants associés aux investissements liés au remplacement des liaisons hertziennes analogiques et à la modernisation des liaisons optiques. **La Régie précise qu'elle ne se prononce pas sur l'utilité et la nécessité des investissements concernés. Elle indique au Transporteur que le véhicule procédural alors utilisé n'est pas adéquat et que s'il veut faire autoriser ces investissements, il peut déposer une demande d'investissement distincte à cet effet⁵.**

[15] **Le 1^{er} avril 2014, le Transporteur donne suite à la décision D-2014-018 de la Régie et présente sa Demande en vertu de l'article 73 de la Loi et du Règlement.**

3. DEMANDE D'AUTORISATION ET DE TRAITEMENT PRIORITAIRE

[16] Le Transporteur demande à la Régie une autorisation et un traitement prioritaire afin de réaliser les investissements et les travaux afférents à la Demande, tels que reproduits au tableau 1.

TABLEAU 1
COÛTS DES TRAVAUX DES PROJETS EN 2014
MAINTIEN DES ACTIFS DE TÉLÉCOMMUNICATIONS
(en millions de dollars de réalisation)

	En cours au 30 avril 2013	Amorcés après le 30 avril 2013	Total
Modernisation de liaisons hertziennes	11	12	23
Modernisation de liaisons optiques	9	18	27
A. Déploiement d'équipements NG-SONET	9	7	
B. Mise en place du réseau IP MPLS/VPN	0	11	
	20	30	50

Source : pièce B-0002, p. 9.

⁵ Décision D-2014-018, par. 72.

[17] Le Transporteur indique dans la Demande que le traitement prioritaire en mode accéléré est requis, parce que :

- les investissements de 20 M\$ correspondent à des projets en cours au 30 avril 2013 et déjà autorisés par des décisions antérieures de la Régie;
- les investissements de 30 M\$ correspondent à des projets amorcés après le 30 avril 2013;
- les matériaux pour ces projets ont déjà été acquis et sont prêts à être installés sur le réseau de transport en 2014;
- les projets visent des équipes de travailleurs, des fournisseurs et des sous-traitants qui sont respectivement déjà mobilisés ou sous contrat pour 2014;
- les mois de mai à octobre 2014 constituent des plages d'intervention privilégiées, car, d'une part, les projets visés font l'objet d'une planification et s'insèrent dans le cadre d'autres travaux de plus grande envergure et, d'autre part, la charge de travail est plus faible et le réseau de transport plus disponible sur cette période pour la réalisation des projets en cause.

4. OBSERVATIONS ÉCRITES

[18] L'UC indique que la demande constitue dans les faits une demande de révision de la décision D-2014-018. Selon l'UC, le Transporteur présente une demande en vertu de l'article 73 de la Loi qui est, à toutes fins pratiques, identique à celle présentée dans le cadre du dossier R-3855-2013. Le Transporteur a eu, dans le cadre de ce précédent dossier, toute l'opportunité de faire valoir ses arguments et représentations sur ces investissements. Or, la Régie a plutôt reconnu, dans la décision D-2014-018, le bien-fondé des représentations de l'UC et la nécessité pour le Transporteur de soumettre sa demande dans le contexte requis par l'article 73 de la Loi et les exigences prévues par le Règlement pour les investissements de plus de 25 M\$.

[19] Dans le présent dossier, l'UC fait valoir que si, de bonne foi, le Transporteur ne visait pas une révision de la décision D-2014-018, il fait défaut de la respecter puisque sa Demande ne porte que sur une partie de ses projets, l'année 2014 seulement, alors que le Projet doit s'étendre sur plusieurs années. L'UC soutient que le Transporteur ne dépose en

preuve aucun des renseignements requis en vertu du Règlement pour les projets de plus de 25 M\$. Selon l'UC, s'il veut maintenir sa Demande, le Transporteur doit la compléter.

[20] Eu égard à l'urgence d'agir, l'UC plaide que la Régie ne pourrait, selon la preuve soumise, autoriser ces investissements à la pièce, sans avoir étudié et autorisé les projets dans leur ensemble. Toutefois, si l'urgence et la pertinence d'agir est établie, l'UC suggère que la Régie énonce clairement qu'une telle décision ne constitue pas une autorisation des projets. De plus, la Régie pourrait autoriser la création d'un compte d'écart hors base. Les sommes ainsi comptabilisées pourraient être sujettes à un examen quant à leur caractère nécessaire et prudent dans le cadre de l'étude complète des projets, en phase 2, selon l'article 73 de la Loi.

[21] Le 25 avril 2014, l'UC transmet ses observations finales à la Régie tout en maintenant ses observations préliminaires. Selon elle, les informations soumises lors de la séance de travail ne répondent pas aux exigences des articles 1 et 2 du Règlement.

[22] L'UC indique en outre que les projets présentés sous l'article 73 de la Loi, le sont à la suite d'un avant-projet avec une précision correspondante. Il est donc possible pour le Transporteur de réaliser des avant-projets avant l'autorisation de la Régie et de réclamer ces coûts par la suite, lors de la demande d'autorisation du projet en vertu de l'article 73 de la Loi. Selon l'UC, cette démarche devrait s'appliquer aux projets dans le cas présent.

[23] L'UC maintient donc sa recommandation de refuser la Demande et réitère sa proposition d'autoriser la création d'un compte d'écart hors base.

[24] Dans sa réplique aux observations, le Transporteur souligne que, contrairement à ce que prétend l'UC, sa demande d'autorisation du 1^{er} avril 2014 ne constitue pas une demande de révision de la décision D-2014-018, mais lui donne au contraire suite. Le Transporteur rappelle que la Régie ne se prononce pas sur l'utilité et la nécessité des investissements, mais lui signifie simplement que le véhicule procédural utilisé n'était pas adéquat.

[25] Le Transporteur indique qu'il s'est acquitté des exigences exprimées par la Régie dans l'avis aux personnes intéressées. Le 23 avril 2014, la séance de travail a eu lieu en présence des représentants du Transporteur, de la Régie et de l'UC. Les représentants du Transporteur ont fourni des renseignements détaillés lors de la présentation sur la

Demande⁶. Ces renseignements, ainsi que les réponses aux questions, correspondent à ce qui est prévu aux alinéas 1 à 4 de l'article 2 du Règlement. Ils ont également répondu aux nombreuses questions du personnel de la Régie et des représentants de l'UC.

[26] Le Transporteur soutient que la demande d'autorisation prioritaire pour les investissements requis dans la Demande reflète les limites imposées par la nécessité de poursuivre ou parachever des projets en cours. L'urgence d'agir ressort clairement à la fois de la Demande, de la présentation lors de la séance de travail et des explications qui y ont été fournies.

[27] Le Transporteur plaide que sa présentation a porté sur la totalité des sujets inscrits à l'ordre du jour publié par la Régie, et que cette dernière n'a noté aucune lacune dans le traitement de ces sujets lors de la séance de travail, hormis les engagements demandés. De plus, la Régie n'a pas jugé opportun d'inclure à cet ordre du jour d'autres renseignements prévus au Règlement. Le Transporteur prévoit que les demandes d'autorisation individuelles les comprendront. Il entend déployer tous les efforts nécessaires en vue de déposer ces demandes individuelles en juin 2014.

[28] Le Transporteur plaide enfin que la Régie est en mesure de rendre une décision sur la Demande, présentée non seulement en vertu de l'article 73 de la Loi, mais également en vertu des articles 31 (5°) et 34 de cette dernière. Le Transporteur rappelle que l'article 31 (5°) prévoit la compétence exclusive de la Régie pour « *décider de toute autre demande soumise en vertu de la présente loi* », alors que l'article 34 lui permet de « *décider en partie seulement d'une demande* » et de « *rendre toute décision ou ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des personnes concernées* », ce qui est le cas de la Demande.

5. CADRE RÉGLEMENTAIRE

[29] La Régie rappelle qu'en vertu de l'article 73 de la Loi, le Transporteur doit obtenir l'autorisation de la Régie, aux conditions et dans les cas prévus au Règlement.

⁶ Pièce B-0006.

[30] En vertu du sous-paragraphe 1° a) du premier alinéa de l'article 1 du Règlement, le Transporteur doit obtenir une autorisation spécifique de la Régie pour acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport d'électricité et dont le coût est de 25 M\$ et plus.

[31] **L'analyse par la Régie d'une demande sous l'article 73 de la Loi porte sur l'examen des informations requises par l'article 2 du Règlement :**

- les objectifs visés par le projet;
- la description du projet;
- la justification du projet en relation avec les objectifs visés;
- les coûts associés au projet;
- l'étude de faisabilité économique du projet;
- la liste des autorisations exigées en vertu d'autres lois;
- l'impact sur les tarifs, incluant une analyse de sensibilité;
- l'impact sur la fiabilité du réseau de transport d'électricité et sur la qualité de prestation du service de transport d'électricité;
- le cas échéant, les autres solutions envisagées, accompagnées des renseignements visés aux paragraphes précédents.

[32] La Régie constate qu'en déposant le présent dossier, le Transporteur a opté pour le **véhicule règlementaire approprié**, soit une demande d'autorisation en vertu de l'article 73 de la Loi.

[33] **Toutefois, compte tenu du contexte dans lequel s'inscrit la Demande, la Régie n'est pas en mesure à ce stade-ci, considérant la preuve déposée, de l'examiner sur la base de l'ensemble des informations requises par l'article 2 du Règlement.**

6. OPINION DE LA RÉGIE

[34] Dans sa décision D-2014-018, la Régie indiquait au Transporteur que le véhicule procédural utilisé n'était pas adéquat et que si le Transporteur voulait faire autoriser ces

investissements, il pouvait déposer une demande d'investissement distincte à cet effet⁷. Dans le présent dossier, la Régie constate qu'en déposant la Demande, le Transporteur a opté pour le **véhicule règlementaire approprié**, soit une demande d'autorisation en vertu de l'article 73 de la Loi.

Caractère urgent de la demande

[35] La Régie comprend de la preuve du Transporteur que ce dernier dispose d'un temps limité pour la réalisation des travaux liés à la Demande, soit une période allant de mai à octobre 2014. De ce fait, le Transporteur doit procéder promptement aux travaux pour des fins de sécurité et afin de maintenir l'exploitation fiable du réseau.

[36] **En examinant la preuve au dossier, la Régie est d'avis que les motifs invoqués par le Transporteur justifient l'urgence d'effectuer et de compléter les travaux avant que les conditions d'exploitation obligent leurs reports à l'année prochaine, ce qui perturberait le réseau en période de pointe.**

[37] **Considérant les dispositions contenues aux articles 31 (5°) et 34 de la Loi, la Régie rappelle qu'elle peut décider en tout ou en partie d'une demande afin de sauvegarder les droits des personnes concernées.**

[38] **La Régie précise que la présente décision est partielle, en ce qu'elle ne vise que les montants nécessaires pour effectuer les travaux décrits dans la Demande. Elle ne constitue pas une approbation implicite des modalités des travaux associés aux projets de la Demande, sur lesquels la Régie se prononcera ultérieurement, à la suite du dépôt de la preuve documentaire supplémentaire à venir dans le cadre de la phase 2. Cette autorisation partielle ne dispense pas le Transporteur de justifier le caractère prudent des travaux.**

Observations de l'UC

[39] Contrairement aux prétentions de l'UC, la Régie est d'avis que la façon de procéder du Transporteur ne constitue pas une demande de révision de la décision D-2014-018. En effet, cette décision retirait, de l'enveloppe demandée, les montants de 2014 associés aux investissements liés au remplacement des liaisons hertziennes et à la

⁷ Décision D-2014-018, par. 72.

modernisation des liaisons optiques demandés et indiquait au Transporteur que le véhicule procédural devait être la présentation d'un projet individuel sous l'article 73 de la Loi.

[40] Dans les circonstances particulières de la présente Demande, la Régie constate que le Transporteur soumet pour autorisation l'ensemble des investissements concernés pour l'année 2014, en conformité avec la décision D-2014-018. **La Demande constitue la façon la plus raisonnable de traiter l'examen de ces investissements, en tenant compte de l'urgence d'agir, mais sans égard à l'utilité et la nécessité de ces investissements.**

[41] De même, compte tenu de l'examen à venir des investissements requis en phase 2, la Régie ne juge pas opportun de retenir la proposition de l'UC relativement à la création d'un compte d'écart hors base pour le traitement intérimaire des flux d'investissements liés à la Demande jusqu'à la conclusion de la phase 2.

Phase 1 de la demande

[42] **Compte tenu des circonstances prévalant dans le cadre de la phase 1, la Régie juge que la Demande telle que présentée par le Transporteur et son examen lors de la séance de travail constitue une preuve suffisamment étayée pour démontrer le caractère urgent des travaux. La réalisation de ces travaux est requise afin d'assurer la sécurité et l'exploitation fiable du réseau.**

[43] **De ce fait, la Régie autorise les investissements et les travaux à effectuer sur le réseau de télécommunication prévus pour l'année 2014, au montant de 50 M\$.**

[44] **Toutefois, bien que la Régie soit satisfaite des informations soumises par le Transporteur à ce stade-ci, cela ne le dispense pas de compléter la phase 2 du présent dossier. Afin de pouvoir examiner adéquatement l'utilité et la nécessité du Projet, elle lui ordonne de déposer la preuve à cet égard, et conformément à l'article 73 de la Loi et au Règlement, avant le 30 juin 2014.**

[45] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

ACCORDE au Transporteur l'autorisation partielle de construire et d'acquérir les immeubles et les actifs requis pour les projets liés au maintien des actifs de télécommunications, soit le remplacement des liaisons hertziennes analogiques par des liaisons hertziennes numériques et la modernisation des liaisons optiques, conformément à la preuve soumise à l'appui de la présente demande pour un montant de 50 M\$ en 2014 tels que décrits à la section 3 de la présente décision, le Transporteur ne pouvant apporter sans autorisation préalable de la Régie aucune modification au projet qui aurait pour effet d'en modifier de façon appréciable les coûts ou la rentabilité;

ORDONNE au Transporteur de déposer à la Régie, avant le 30 juin 2014, l'ensemble des renseignements requis pour la phase 2 du dossier et exigés par le Règlement;

RÉSERVE sa décision sur l'autorisation finale des investissements et travaux prévus sur le réseau de télécommunication en phase 2.

Françoise Gagnon

Régisseur

Représentants :

Hydro-Québec représentée par M^e Yves Fréchette;

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