

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3863-2013

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

AUTORISATION D'INVESTISSEMENTS
RELATIFS AU
PROJET LECTURE À DISTANCE (LAD)
PHASES 2 ET 3
D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

HYDRO-QUÉBEC
En sa qualité de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Demanderesse en Intervention

ARGUMENTATION

Dominique Neuman, LL.B.

Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Le 14 avril 2014

TABLE DES MATIÈRES

1 - PRÉSENTATION	1
2 - LA JURIDICTION DE LA RÉGIE.....	4
2.1 LA JURIDICTION DE LA RÉGIE SUR LA DEMANDE D'AUTORISATION D'INVESTISSEMENT.....	5
2.2 LA JURIDICTION DE LA RÉGIE RELIÉE À L'EXAMEN DES RÉSULTATS DE LA PHASE 1.....	8
2.3 LA JURIDICTION DE LA RÉGIE RELIÉE À LA QUALITÉ DU SERVICE À LA CLIENTÈLE ET DU PLAN DE COMMUNICATION D'HYDRO-QUÉBEC	11
2.4 LA JURIDICTION DE LA RÉGIE QUANT AUX DEMANDES DE MODIFICATION PAR HYDRO-QUÉBEC DE CERTAINS DES PARAMÈTRES DU PROJET DÉJÀ DÉCIDÉS PAR LA RÉGIE DANS SA DÉCISION D-2012-127 AU DOSSIER R-3770-2011 (DONT LA LISTE DES INFORMATIONS DEMANDÉES EN SUIVI).....	12
3 - L'ACCEPTABILITÉ DU PROJET AUPRÈS DE LA CLIENTÈLE ET DU PUBLIC ET LA GOUVERNANCE DU PROJET	14
3.1 L'IMPORTANCE DE L'ACCEPTABILITÉ ET DE LA GOUVERNANCE DU PROJET	14
3.2 LES DONNÉES RETENUES PAR HYDRO-QUÉBEC QUANT À L'ACCEPTABILITÉ DU PROJET ET L'INTERPRÉTATION QU'ELLE EN TIRE	19
3.3 CONCLUSION SUR L'ACCEPTABILITÉ ET LA GOUVERNANCE DU PROJET.....	23
4 - LES MODIFICATIONS AU PROJET INCLUANT LES SUIVIS	24
4.1 LES MODIFICATIONS AUX SUIVIS DEMANDÉS	24
4.2 LES MODIFICATIONS AU PROJET QUANT AU DÉPLOIEMENT.....	25
4.1 LES MODIFICATIONS AUX SUIVIS DEMANDÉS	29
5 - LA DEMANDE D'AUTORISATION EN PHASES 2 ET 3	31

6 - CONCLUSION.....32

1

PRÉSENTATION

1 - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier, d'une demande d'Hydro-Québec Distribution (ci-après « *HQD* » ou « *le Distributeur* »), logée selon l'article 73 al. 1 (1^o) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, visant à autoriser son investissement pour les Phases 2 et 3 du *Projet Lecture à distance (LAD)*.

2 - La présente constitue l'argumentation de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* sur cette demande.

3 - *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* sont des organismes sans but lucratif actifs dans le domaine de l'environnement et de l'énergie.

Elles ont déjà été reconnues comme intervenantes (seules, ensemble ou conjointement avec d'autres intervenants) dans plusieurs dossiers de la Régie de l'énergie, notamment les cause tarifaires annuelles d'Hydro-Québec Distribution, d'Hydro-Québec Transport (TransÉnergie), de la *Société en commandite Gaz Métro (SCGM)*, de *Gazifère inc.* incluant l'examen des Plans d'efficacité énergétique des distributeurs de gaz et d'électricité, ainsi que des dossiers de l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)*.

Stratégies Énergétiques et l'*AQLPA* représentent une tendance au sein du milieu environnemental qui se veut modérée, rigoureuse, et axée sur la planification à long terme et le partenariat.

L'*AQLPA* est un des plus anciens organismes environnementaux du Québec, ayant été fondée en 1982. *Stratégies Énergétiques* a été fondée en 1999. *Stratégies Énergétiques* et l'*AQLPA* ont été reconnues et sont actives depuis leur fondation au sein de nombreuses instances et forums relatifs à la politique énergétique, à la régulation de l'énergie et à l'environnement, notamment en matière d'efficacité énergétique et de gestion de la consommation, de substitution de combustibles, de réduction des polluants atmosphériques et de mesures incitatives et régulateurs pour atteindre ces objectifs.

Stratégies Énergétiques et l'*AQLPA* ont notamment fait partie de groupes de travail sur l'énergie institués dans le cadre du *Mécanisme* et *Processus* de mise en œuvre de politiques de réduction de gaz à effet de serre au Canada et ont participé aux débats ayant mené à la *Stratégie énergétique* québécoise de 2006-2015.

L'*AQLPA* a développé au Québec des approches innovatrices dans l'atteinte d'objectifs environnementaux par des instruments incitatifs, fondés sur le partenariat (Projet *Un air d'avenir* favorisant l'inspection, l'entretien et l'efficacité énergétique des véhicules routiers au Québec, Programme *Faites de l'air* relatif au recyclage des véhicules routiers légers usagés, etc.). Elle est également intervenue sur plusieurs projets énergétiques devant divers forums pour renforcer les instruments régulateurs et les instruments de planification existants afin de favoriser une stratégie de gestion à long terme des choix énergétiques incluant le développement de sources d'énergie moins polluantes, la conservation et l'efficacité énergétique (interventions relatives à l'Accord Canada-États-Unis sur la pollution transfrontière, interventions devant des commissions parlementaires, participation à des audiences du BAPE et autres audiences environnementales, etc.).

Stratégies Énergétiques (S.É.) et l'AQLPA sont intervenues dans de nombreux dossiers tant électriques que gaziers de la Régie de l'énergie. Par leurs interventions, elles ont voulu favoriser le développement des programmes d'efficacité énergétique des distributeurs et d'autres programmes susceptibles d'amener des avantages environnementaux, la robustesse des investissements et des dépenses en environnement et en recherche-développement, l'utilisation de mécanismes tarifaires afin de favoriser des objectifs de développement durable, la juste mesure des coûts évités, la robustesse de la planification à long terme, l'équité dans les mécanismes d'approvisionnement en électricité d'Hydro-Québec et la prise en compte de l'intérêt public et du développement durable dans les processus décisionnels de la Régie et des entités réglementées par elle.

Dans sa décision D-2000-138, la Régie a souligné que "*S.É. à su démontrer à la satisfaction de la Régie la pertinence de ses interventions dans les dossiers ayant un impact sur le développement durable.*" (p.8).

La Régie ajoute, dans sa décision D-2002-171 quant au dossier R-3490-2002, que "*S.É. présente un point de vue nuancé de l'intérêt public et du développement durable qui peut éclairer la Régie*" (p. 7).

2

LA JURIDICTION DE LA RÉGIE

4 - Au présent dossier, en plus de la demande d'Hydro-Québec visant à autoriser son investissement pour les Phases 2 et 3 du Projet *Lecture à distance (LAD)*, la Régie est également saisie de l'examen des résultats de la Phase 1 de ce Projet. Hydro-Québec et des intervenants demandent également des modifications quant aux suivis de ces résultats qui sont présentés à la Régie.

Le dossier permet par ailleurs à la Régie d'examiner la qualité du service à la clientèle et du plan de communication d'Hydro-Québec lors du déploiement du Projet.

Enfin, bien que les principales caractéristiques du Projet aient déjà fait l'objet de la décision D-2012-127 lors de l'examen de la phase 1 du Projet au dossier R-3770-2011, Hydro-Québec demande la modification de certains de ces aspects, tel que vu ci-après.

5 - Nous examinons ci-après la juridiction de la Régie sur chacun de ces éléments.

2.1 LA JURIDICTION DE LA RÉGIE SUR LA DEMANDE D'AUTORISATION D'INVESTISSEMENT

6 - Selon la jurisprudence, lorsque la Régie de l'énergie est saisie d'une demande d'autorisation d'investissements selon l'article 73 al.1 (1^o) de sa loi constitutive, celle-ci possède uniquement la juridiction de rendre une des quatre décisions suivantes :

- **Accorder l'autorisation demandée.**
- **Accorder une autorisation conditionnelle.** Les conditions exprimées dans la décision indiquent alors les éléments ou modifications que le projet doit comporter afin de pouvoir être réalisé.
- **Suspendre sa décision** jusqu'à ce que le demandeur apporte certaines modifications au dossier présenté à la Régie.
- **Refuser l'autorisation.** Les motifs de la décision peuvent alors indiquer au demandeur les modifications qu'il devrait apporter à son dossier s'il désire subséquemment solliciter de nouveau une autorisation auprès de la Régie.¹

7 - Selon cette jurisprudence, la Régie ne peut donc pas, d'office, modifier le Projet qui lui est soumis pour autorisation mais elle peut, en optant pour une autorisation conditionnelle, une suspension ou un refus, influencer des modifications au Projet.

¹ Voir, quant à la juridiction de rendre ces quatre décisions : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3598-2006, Décision D-2006-143, page 11.

8 - La Régie choisit l'une de ces quatre décisions possibles en tenant compte des grands principes prévus à la *Loi*, notamment en considérant l'utilité du projet (un critère qui va éventuellement servir aussi à déterminer subséquemment, lors de la cause tarifaire, l'inclusion ou non de l'investissement dans la base de tarification de la demanderesse).

L'article 2 du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie* précise que la demanderesse doit mettre en preuve devant le Tribunal les neuf renseignements suivants :

1° les objectifs visés par le projet ;

2° la description du projet ;

3° la justification du projet en relation avec les objectifs visés ;

4° les coûts associés au projet ;

5° l'étude de faisabilité économique du projet (ce qui, dans le cas présent, a déjà été réalisé au dossier R-3770-2011 pour l'ensemble des trois phases du Projet LAD²);

6° la liste des autorisations exigées en vertu d'autres lois ;

7° l'impact sur les tarifs incluant une analyse de sensibilité ;

8° l'impact sur [...] la qualité de prestation du service [...] de distribution d'électricité [...] ;

² RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3863-2013, Décision D-2014-057, parag. 69 et 71.

9° le cas échéant, les autres solutions envisagées, accompagnées des renseignements visés aux paragraphes précédents.³

Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie doit concilier, comme le prévoit l'article 5 de la *Loi*, l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable du demandeur, en favorisant la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.⁴

9 - L'ensemble de ces considérations contribuera à permettre à la Régie de choisir laquelle des quatre décisions rendre sur la demande d'autorisation d'investissement.

³ *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*, (2001) 133, G.O. II, 6165, art. 2. Souligné et caractère gras par nous.

⁴ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3598-2006, Décision D-2006-143, page 10.

2.2 LA JURIDICTION DE LA RÉGIE RELIÉE À L'EXAMEN DES RÉSULTATS DE LA PHASE 1

10 - La Régie de l'énergie est régulièrement appelée à examiner les suivis des projets majeurs d'investissement qu'elle autorise.

Nous soumettons respectueusement que l'examen par la Régie de l'énergie, des résultats (à ce jour) de la Phase 1 du Projet LAD permet au Tribunal d'atteindre deux objectifs au présent dossier.

11 - D'abord, comme le souligne Madame Brigitte Blais, témoin de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et de Stratégies Énergétiques (S.É.), dans son rapport au présent dossier, **un tel examen permet au Tribunal de s'assurer non seulement du respect du budget prévu du Projet mais également de vérifier si le projet est mené de façon satisfaisante pour la Régie, dans toutes ses autres modalités également (dont les volets service à la clientèle et plan de communication, sur lesquels nous désirons attirer l'attention du Tribunal dans la présente argumentation)**

Comme l'a déjà signalé le Tribunal dans l'extrait ci-après, sur la base des renseignements obtenus par la Régie en suivi d'un Projet déjà autorisé, celle-ci se garde toujours la possibilité de réintervenir en cas de dépassement de coûts ou de modification à la rentabilité d'un Projet. Nous soumettons que la même règle s'applique si d'autres aspects du suivi révèlent des informations suffisamment importantes pour amener le Tribunal à réintervenir. Entre autres, le Tribunal peut toujours demander une amélioration des informations de suivi qui lui sont fournies.

Comme l'a signalé le Tribunal ci-après, ce sont les faits particuliers à chaque projet qui détermineront si des informations reçues en suivi d'un Projet amèneront ou non le Tribunal à

réintervenir (que ce soit sur des aspects de l'autorisation du Projet ou, dans une cause tarifaire, quant à la reconnaissance des coûts du Projet comme étant prudemment acquis et utiles) :

[507] Aux fins du présent dossier, la Régie est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'établir, de façon générique, les cas pour lesquels des modifications apportées à un projet sont suffisamment importantes pour requérir une nouvelle autorisation. Un tel exercice devrait tenir compte des faits particuliers à chaque projet. [...]

*[509] Lorsqu'il y a des modifications substantielles apportées à un projet d'investissement, comme un dépassement de coûts ou une modification à sa rentabilité, la Régie considère que cette information devrait être disponible le plus tôt possible, afin qu'elle soit en mesure de soulever, le cas échéant, toute question liée à l'absence d'autorisation ou à la prudence des sommes que le Transporteur prévoit engager.*⁵

12 - En second lieu, l'examen du suivi du déploiement autorisé en Phase 1 est susceptible de fournir **des enseignements utiles** à la Régie aux fins de la décision qu'elle aura à prendre quant à l'autorisation ou non des Phases 2 et 3 de ce Projet.

13 - **Qu'est-ce qui constitue le « suivi de la Phase 1 » ?** La Régie de l'énergie avait, par sa décision D-2012-127 du 5 octobre 2012 au dossier R-3770-2011, requis le dépôt à certaines dates par Hydro-Québec Distribution, d'un plan de communication et des rapports trimestriels de suivi comportant une liste de renseignements et d'un état d'avancement. **Le suivi de la Phase 1 du Projet LAD ne se limite toutefois pas à ces documents.** En effet, au présent dossier R-3863-2013, Hydro-Québec Distribution a fourni divers renseignements additionnels dans sa preuve, ainsi qu'en réponse à des demandes de la Régie et des intervenants. Hydro-Québec Distribution a notamment fourni certains renseignements quant à un sondage auprès de sa clientèle. Une séance de travail sur le suivi de la Phase 1 a également été tenue dans les locaux de la Régie le 14 février 2014 en compagnie du

⁵ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3823-2012, Décision D-2014-035, parag. 507-509. Souligné en caractère gras par nous.

personnel de la Régie, des représentants d'Hydro-Québec Distribution et des intervenants. Enfin, divers observateurs au dossier (citoyens et associations) et divers intervenants (dont SÉ-AQLPA par le présent rapport) fournissent à la Régie des renseignements additionnels en suivi de cette Phase 1.

2.3 LA JURIDICTION DE LA RÉGIE RELIÉE À LA QUALITÉ DU SERVICE À LA CLIENTÈLE ET DU PLAN DE COMMUNICATION D'HYDRO-QUÉBEC

14 - Dans sa décision D-2014-057, la Régie de l'énergie souligne que le « *volet service à la clientèle* » fait partie intégrante du cadre et de sa juridiction au présent dossier.⁶ Hydro-Québec a par ailleurs déposé son Plan de communication du Projet LAD, dans le cadre de ses suivis.

15 - Nous soumettons respectueusement que la juridiction de la Régie de l'énergie, au présent dossier, à l'égard du « *volet service à la clientèle* » et du plan de communication du Projet LAD est de deux ordres :

- En premier lieu, tel que mentionné plus haut en section 2.2 et aux motifs qui y sont énoncés, si la Régie constate, en suivi de la Phase 1, des déficiences quant au service à la clientèle et au plan de communication du Projet LAD, celle-ci a le droit de réintervenir et de demander des correctifs quant à ces aspects, lesquels vaudront dès la suite de la Phase 1.
- En second lieu, la Régie peut tenir compte des enseignements tirés au sujet du service à la clientèle et au plan de communication du Projet LAD en Phase 1 afin de déterminer laquelle des quatre décisions possibles elle prendra au sujet de la demande d'autorisation en Phases 1 et 2, à savoir : a) une autorisation inconditionnelle, b) une autorisation conditionnelle, c) une suspension du dossier jusqu'à ce que des améliorations soient apportées ou d) un refus d'autorisation motivé.

⁶ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3863-2013, Décision D-2014-057, parag. 61, 66, 68 et 72.

2.4 LA JURIDICTION DE LA RÉGIE QUANT AUX DEMANDES DE MODIFICATION PAR HYDRO-QUÉBEC DE CERTAINS DES PARAMÈTRES DU PROJET DÉJÀ DÉCIDÉS PAR LA RÉGIE DANS SA DÉCISION D-2012-127 AU DOSSIER R-3770-2011 (DONT LA LISTE DES INFORMATIONS DEMANDÉES EN SUIVI)

16 - Au présent dossier, Hydro-Québec propose de modifier certains des paramètres du Projet déjà décidés par la Régie dans sa décision D-2012-127 au dossier R-3770-2011, à savoir :

- Hydro-Québec propose de cesser de comptabiliser séparément le suivi des différentes phases du Projet.
- Hydro-Québec propose de ne pas réaliser en Phase 1 une partie du déploiement qui y était prévu (les compteurs CII), en reportant cette partie ultérieurement, ceci afin de permettre la disponibilité d'un modèle de compteur plus récent. Note : Tel qu'il ressort de la présente argumentation, tout comme Hydro-Québec, nous proposons également qu'une partie du déploiement qui était prévu en Phase 1 n'y soit pas réalisé et soit reporté ultérieurement.
- Par ailleurs, tant Hydro-Québec que divers intervenants dont SÉ-AQLPA souhaitent apporter des modifications à la liste des informations apparaissant aux rapports de suivi du Projet LAD.
- Enfin la Régie et plusieurs intervenants se sont interrogés sur l'opportunité ou non de maintenir les réseaux autonomes d'Hydro-Québec Distribution parmi les territoires prévus du déploiement du Projet LAD.

17 - Nous soumettons respectueusement que la Régie de l'énergie, au présent dossier, a juridiction de statuer sur ces modifications à des aspects du Projet LAD, notamment à la lumière des enseignements tirés du suivi de la Phase 1. La Régie peut à la fois accepter les demandes susdites de modification du Projet qui émanent d'Hydro-Québec ou imposer des modifications n'émanant pas du Distributeur à titre de réintervention suite au suivi du Projet en Phase 1 ou à titre de condition assortissant une éventuelle autorisation qui serait accordés en Phases 2 et 3.

Évidemment, nous comprenons que le vœu du Tribunal est à l'effet que de telles modifications demeurent bien identifiées à des points précis car le présent dossier n'a pas pour objet de remettre en question l'ensemble des éléments déjà décidés au dossier R-3770-2011.

La Régie de l'énergie a précisé, dans sa décision D-2014-057, qu'elle avait juridiction, au présent dossier de modifier éventuellement la liste des informations demandées dans les rapports de suivi à venir.⁷

⁷ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3863-2013, Décision D-2014-057, parag. 65 et 78.

3

**L'ACCEPTABILITÉ DU PROJET AUPRÈS DE LA CLIENTÈLE ET DU PUBLIC ET LA
GOUVERNANCE DU PROJET**

3.1 L'IMPORTANCE DE L'ACCEPTABILITÉ ET DE LA GOUVERNANCE DU PROJET

18 - Dans sa preuve principale, Hydro-Québec rappelle avec justesse que :

a) l'acceptabilité du Projet LAD auprès de la clientèle et

b) la gouvernance du Projet

figurent parmi les six principaux risques du Projet.⁸

19 - En ce qui concerne l'acceptabilité du Projet, nous soumettons respectueusement que, lorsque la Régie est saisie d'une demande d'autorisation d'investissement, celle-ci doit, dans le cadre de l'exercice de sa juridiction et selon l'article 5 de sa loi constitutive (« LRÉ »), « *assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs, en favorisant la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif* ». ⁹

⁸ HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, Dossier R-3863-2013, Pièce B-0004, HQD-1, Document 1, page 26.

⁹ Loi sur la Régie de l'énergie, L.R.Q., c. R-6.01, a. 5.

La notion de « *développement durable* » n'est pas définie dans la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Cette notion comporte toutefois un sens généralement reconnu et, de plus, une définition de cette notion se retrouve à l'article 2 de la *Loi sur le développement durable* (« *LDD* ») et l'article 6 de cette même *Loi* énumère les principes constitutifs du développement durable.

Il résulte de ces définitions et principes que l'acceptabilité sociale constitue l'une des dimensions du développement durable. La *Loi sur le développement durable* énonce notamment les principes suivants :

Loi sur le développement durable, L.R.Q., c. D-8.1.1, art. 2 :

[...] Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

Loi sur le développement durable, L.R.Q., c. D-8.1.1, art. 6 :

*[...] e) «**participation et engagement**»: la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique;*

La Régie a reconnu la *Loi sur le développement durable* (« LDD ») comme un outil d'interprétation de la notion de développement durable apparaissant à la LRÉ. La Régie a en effet énoncé :

[65] *Après étude de la jurisprudence et la doctrine sur cette question, la Régie considère que ses fonctions, lorsqu'appelée à statuer sur une demande soumise en vertu de l'article 73 de la Loi, tombent sous le troisième type de procédés identifiés par les professeurs Issalys et Lemieux, celui de « de type juridictionnel ». Conséquemment, la Régie n'est pas assujettie à la LDD lorsqu'elle étudie une demande en vertu de l'article 73 de la Loi.*

[66] *Toutefois, **aux fins de l'application de l'article 5 de la Loi, la Régie adhère à la définition de développement durable donnée à l'article 2 de la LDD. Cette définition fait référence au caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.***¹⁰

De même, la Régie a indiqué :

[392] *Sans entrer dans une grande analyse des dispositions de l'article 5 de la Loi mais simplement en considérant l'acception large des concepts de développement durable et d'environnement, **la Régie est justifiée d'interpréter l'expression « la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable » incluse à cet article comme voulant dire, entre autres, qu'elle peut considérer les effets sociaux-économiques et environnementaux de ses décisions.***¹¹

Plus particulièrement, la Régie de l'énergie a notamment tenu compte de l'acceptabilité sociale lors d'une demande d'autorisation d'investissement au dossier R-3646-2007 (Autorisation de l'investissement de HQT sur la ligne Chénier-Outaouais). Dans ce dossier, Hydro-Québec avait soumis pour autorisation un tracé de ligne considérablement plus long que le scénario alternatif mais mieux accepté par la communauté. Les intervenants SÉ-AQLPA

¹⁰ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3721-2010, Décision D-2010-061, parag. 65-66. Souligné en caractère gras par nous.

¹¹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3770-2011, Décision D-2012-127, parag. 392. Souligné en caractère gras par nous.

avaient proposé d'accepter le Projet conditionnellement à une modification du tracé afin de retenir le scénario alternatif moins long, donc moins coûteux et plus avantageux environnementalement car générant moins de pertes, bien que susceptible d'être moins accepté par la population. La Régie a rejeté cette alternative en motivant sa décision par l'acceptabilité sociale du tracé retenu :

La Régie considère justifié le choix de la variante Chénier – Outaouais retenue par le Transporteur pour le Projet. Celle-ci semble la seule susceptible d'être accueillie favorablement par la communauté. La poursuite du Projet selon la variante Grand-Brûlé Est serait probablement vouée à l'échec ou, pour le moins, sensiblement retardée. À l'instar de trois intervenants, la Régie est d'avis que la capacité d'exportation avec l'Ontario doit être améliorée et que le Projet comporte des opportunités d'affaires et des avantages environnementaux, en particulier concernant les émissions de gaz à effet de serre .

La Régie est donc d'avis que le Projet est d'intérêt public et s'inscrit favorablement dans une perspective de développement durable, qu'elle prend en considération en vertu de l'article 5 de la Loi.¹²

De même, lors de l'autorisation de l'investissement de HQT à Rouyn, la Régie énonce :

*[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. C'est d'ailleurs le cas au présent dossier,** puisque la Régie, en ce qui a trait aux différentes solutions envisagées pour répondre à la demande du MTQ, autorise la solution ayant un coût supérieur de 0,9 M\$, puisqu'elle offre plusieurs avantages aux clients et aux habitants de la région par rapport à la première solution proposée.*¹³

¹² **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3646-2007, Décision D-2008-030, page 16. Souligné en caractère gras par nous.

¹³ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3721-2010, Décision D-2010-061, parag 69. Souligné en caractère gras par nous.

20 - Par ailleurs, la qualité de la gouvernance du Projet consiste notamment à gérer les difficultés rencontrées (qu'elles aient trait à l'acceptabilité du Projet ou à d'autres aspects).

Comme le soulignait avec justesse Madame Brigitte Blais, témoin de SÉ-AQLPA, en audience le 11 avril 2014, lorsque des difficultés sont constatés, le rôle de gestionnaire d'Hydro-Québec devrait consister non pas à nier l'existence de ces difficultés mais plutôt à les gérer et les intégrer à sa réflexion et aux solutions qu'elle propose.¹⁴

¹⁴ **Brigitte BLAIS (témoin de SÉ-AQLPA)**, Dossier R-3863-2013, n.s. volume 3, le 11 avril 2014, page 35.

3.2 LES DONNÉES RETENUES PAR HYDRO-QUÉBEC QUANT À L'ACCEPTABILITÉ DU PROJET ET L'INTERPRÉTATION QU'ELLE EN TIRE

21 - Dans sa preuve principale, Hydro-Québec Distribution traite du sujet de l'acceptabilité du Projet LAD. Elle affirme

6.2. Acceptabilité de la clientèle au remplacement des compteurs

La majorité des clients accueillent favorablement le projet. Ce constat est confirmé par les installateurs sur le terrain. Des éléments tels que le bon déroulement des installations sur le terrain et le faible taux d'adhésion à l'option de retrait le corroborent. De plus, le Distributeur reçoit peu d'appels ou de demandes de clients relativement au projet. Il s'efforce d'y répondre sur une base individuelle et n'hésite pas à revoir au besoin les outils de communication.

La perception favorable des clients est également reflétée dans les sondages de satisfaction de la clientèle au niveau de l'installation du compteur. Quant aux plaintes reçues par le Distributeur et le prestataire de services, leur taux s'avère très faible. L'ensemble de ces facteurs permettent de conclure que la probabilité d'occurrence de ce risque est faible.

ENCADRÉ 4 : ACCEPTABILITÉ DE LA CLIENTÈLE AU REMPLACEMENT DES COMPTEURS

La majorité des clients accueillent favorablement le projet LAD :

- 634 k compteurs de nouvelle génération installés et lus par le CEM ;
- moins de 2 k compteurs non communicants installés soit un taux d'adhésion à l'option de retrait de 0,3 % bien en deçà de celui de 1 % prévu dans le cadre du dossier R-3770-2011 ;
- faible nombre de demandes (appels téléphoniques et courriels) des clients relatives au projet LAD ;
- moins de 200 plaintes reçues par le Distributeur et le prestataire de services, soit 0,03 % des compteurs installés ;
- taux de satisfaction de 8,8 sur 10 à l'égard de l'installation du compteur de nouvelle génération effectuée par les installateurs du Distributeur et de 8,6 sur 10 à l'égard des installations réalisées par les installateurs du prestataire de services.

Note : Données au 30 septembre 2013.¹⁵

22 - Or les indicateurs qu'Hydro-Québec énonce, dans la citation qui précède, au soutien de son allégation d'acceptabilité du Projet auprès de la clientèle ne portent pas sur ce sujet ou au contraire contredisent cette allégation d'acceptabilité.

23 - En effet :

- Les « *préoccupations/refus* » comptabilisés par Hydro-Québec dans ses rapports trimestriels se limitent à 53, n'incluant que les « *plaintes* » qu'Hydro-Québec considère « *juridiquement valides* ». Or la preuve révèle qu'Hydro-Québec Distribution a reçu plusieurs milliers de communications écrites de la part de citoyens, qu'elle a cessé de comptabiliser en raison de leur grand nombre. Quelques 442 lettres exprimant des oppositions au Projet ont par ailleurs été déposées par des citoyens à titre d'observations et Hydro-Québec a affirmé que, dans la plupart des cas, ces citoyens faisaient partie de ceux leur ayant soumis des communications écrites antérieures.
- Une quarantaine d'associations citoyennes se sont formées opposées à la fois les compteurs à radiofréquence et aux frais dits exorbitants de l'option de retrait (C-SÉ-AQLPA-0008). Hydro-Québec soumet toutefois qu'il n'existe juridiquement aucune troisième option et qu'un refus par le client de l'installation n'est pas permis.
- Une soixantaine de municipalités, MRC et arrondissements ont adopté des résolutions requérant soit un moratoire du déploiement des compteurs à radiofréquence, soit appuyant la résolution unanime de l'Assemblée

¹⁵ **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3863-2013, Pièce B-0004, HQD-1, Document 1, page 28.

Nationale souhaitant une suppression des frais dits exorbitants de l'option de retrait ou les deux (C-SÉ-AQLPA-0030). La population représentée par ces municipalités se situe entre 1,5 et 2 millions de personnes. Ces municipalités incluent notamment Laval, Longueuil et plusieurs arrondissements de Montréal. La population représentée par ces municipalités se situe entre 1,5 et 2 millions de personnes. Les textes de ces résolutions laissent toutefois voir que ces municipalités croient, à tort ou à raison, ne pas avoir le pouvoir d'empêcher elles-mêmes ce déploiement.

- Il ressort de ces oppositions tant de la part des citoyens que des municipalités que la participation plus faible que prévue à l'option de retrait peut, au moins en partie, s'expliquer par son coût plutôt que de refléter une satisfaction de la clientèle comme Hydro-Québec l'allègue.

- Des centaines de personnes préoccupées se sont présentées aux assemblées publiques tenues sur le sujet, tenues tant par Hydro-Québec que par les associations citoyennes. On peut voir notamment l'énumération de ces réunions et de la participation à :
 - D-0205 : Laurentides, Arrondissements de Montréal.
 - D-0214 : Estrie Refuse.
 - D-0219 : Laurentides Refuse.
 - D-0229 : Refusons les compteurs - Nombreuses municipalités (Laurentides, Lanaudière, Laval, Arrondissements de Montréal, Montérégie).
 - D-0230 : Montréal-Villeray, Laval, Rive-Nord, Repentigny.
 - D-0310 : Valleyfield Refuse.
 - D-0340 : Lanaudière Refuse.
 - D-0390 : Montréal-Arrondissement Sud-Ouest.
 - D-0403 : Longueuil Refuse.

- Les rapports des installateurs quant à leurs rapports avec la clientèle n'ont pas été déposés par Hydro-Québec au présent dossier. Toutefois, la preuve révèle que plusieurs centaines de milliers d'installations en zone dense montréalaise ont été remises à la fin du déploiement (la zone dense faisant l'objet d'une acceptation sociale moindre et qui comportent notamment des compteurs, parfois groupés, situés à l'intérieur de logements et certaines compteurs étant barricadés par les propriétaires ou occupants).

- Le sondage allégué par Hydro-Québec ne visait que la partie de la clientèle ayant reçu l'installation d'un compteur à radiofréquence. La population visée par le sondage n'incluait pas les clients n'ayant reçu aucun compteur ni ceux ayant reçu un compteur non communicant. Par ailleurs, le détail des réponses à chacune des questions n'a jamais été fourni par Hydro-Québec; seule la moyenne globale des résultats de l'ensemble des questions a été déposée. A ce sujet, nous invoquons l'arrêt de la Cour suprême *Mattel Inc. c. 3894207 Canada Inc.*, qui énonce les critères de pertinence que doit remplir un sondage pour que sa valeur probante soit reconnue (et même sa recevabilité si le dépôt est fait devant un tribunal judiciaire, ce qui n'est pas le cas du présent tribunal). Parmi ces critères, l'on note notamment que :
 - **Les questions doivent être pertinentes** à ce que l'on cherche à démontrer par le dépôt en preuve des résultats du sondage.

 - **Le bassin de population** au sein duquel l'échantillon a été sélectionné doit correspondre à ce que l'on cherche à démontrer par le dépôt en preuve des résultats du sondage.¹⁶

¹⁶ *Mattel Inc. c. 3894207 Canada Inc.*, 2006 CSC 22, pages 33-38, parag. 42-50.

3.3 CONCLUSION SUR L'ACCEPTABILITÉ ET LA GOUVERNANCE DU PROJET

24 - Nous soumettons respectueusement qu'il résulte de la preuve susdite que le niveau d'acceptabilité du Projet tant auprès de la clientèle qu'auprès du public est considérablement moindre que ce qu'Hydro-Québec Distribution allègue car elle a ignoré les indicateurs plus complets que nous vous avons signalé.

Il ressort de la preuve qu'Hydro-Québec cherche à minimiser les oppositions reçues plutôt qu'à gérer le problème d'acceptabilité du Projet que celles-ci reflètent. La déficience d'Hydro-Québec Distribution porte ainsi à la fois sur l'enjeu d'acceptation sociale et sur l'enjeu de la gouvernance du Projet.

4

LES MODIFICATIONS AU PROJET INCLUANT LES SUIVIS

4.1 LES MODIFICATIONS AUX SUIVIS DEMANDÉS

25 - Dans

26 - Dans

27 - Dans

4.2 LES MODIFICATIONS AU PROJET QUANT AU DÉPLOIEMENT

28 - Hydro-Québec Distribution affirme qu'elle a elle-même considéré désormais l'ensemble de la zone de son bureau régional de Joliette comme faisant partie de sa zone de déploiement en Phase 1. C'est donc toute la région de Lanaudière qui serait désormais incluse en Phase 1 alors qu'initialement cette zone s'arrêtait, à l'est, à Rawdon.

29 - Hydro-Québec Distribution propose aussi de reporter à une date ultérieure quelques 80 000 compteurs du marché CII qui avaient été initialement prévus dans le territoire de la Phase 1 et, en lieu et place, d'ajouter, outre ceux de Joliette, un déploiement de 80 000 compteurs résidentiels dans des parties de la zone 2 ou 3 qui seraient limitrophes à la zone 1 (auxquels s'ajouteraient éventuellement en mai 2014 un autre bloc de 120 000 de compteurs de ces territoires limitrophes). Les avis de 30 jours aux abonnés semblent avoir déjà été adressés dans ces zones.

Par ailleurs, il ressort de la preuve qu'il pourrait être possible de reporter également à une date ultérieure les compteurs présentant des « difficultés », notamment ceux en zone dense. Les compteurs de remplacement des territoires limitrophes pourraient peut-être se voir comptabilisés pour remplacer ces compteurs non installés de la zone 1.

30 - En réponse à cette demande d'Hydro-Québec Distribution, nous rappelons en premier lieu les recommandations 1.6 et 1.16 du rapport de SÉ-AQLPA :

RECOMMANDATION NO. 1.6 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie permette à HQD de continuer, comme actuellement, de retarder jusqu'après la décision finale au dossier R-3854-2013 Phase 2 la poursuite de son déploiement dans les zones denses de la Phase 1.

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de requérir que HQD retarde jusqu'après la décision finale au dossier R-3854-2013 Phase 2 son intervention au cas où un client refuse à la fois le CNG et le CNC sous ses frais actuels.

RECOMMANDATION NO. 1.16 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie, lors de l'évaluation de la présente demande d'autorisation, de tenir compte de son impact sur la qualité du service de distribution d'électricité, ce qui inclut la satisfaction de la clientèle.

Nous soumettons qu'un traitement différent des zones denses et non denses pourrait améliorer la qualité du service. [...]

Les « préoccupations/refus » diminueraient nettement. Les citoyens dont les compteurs sont groupés, situés à l'intérieur ou proches des lieux où les gens se trouvent habituellement seraient davantage satisfaits car ils auront pu éviter d'être exposés à des compteurs à radiofréquences. HQD aurait moins de plaintes et insatisfactions à gérer.

La proposition d'Hydro-Québec d'interchangeabilité des zones de déploiement pourrait s'avérer intéressante, si elle s'appliquait à la fois aux compteurs commerciaux de Phase 1 et aux compteurs résidentiels faisant l'objet d'un refus en Phase 1 (dont ceux en zones denses non encore déployées). En d'autres termes, si Hydro-Québec et son mandataire Capgemini, plutôt que de s'escrimer contre les clients refusant les compteurs, reportait ces « difficultés » à plus tard, il pourrait être possible de trouver une solution d'interchangeabilité. La Régie devrait toutefois requérir qu'aux fins de sa décision, les délimitations exactes de la nouvelle zone de déploiement soient clairement identifiées et exiger qu'Hydro-Québec communique préalablement avec les autorités municipales visées et tienne au besoin des séances d'information auprès de la clientèle. Cette solution permettrait aux clients qui le souhaitent de voir leurs installations reportées à plus tard alors qu'à l'inverse Hydro-Québec pourrait

maintenir un rythme d'installation satisfaisant pour elle auprès des clients qui acceptent ce type de compteurs.

31 - Hydro-Québec Distribution propose également de fusionner les trois phases du Projet aux fins des rapports trimestriels. Nous nous opposons à cette proposition et invitons respectueusement la Régie à la rejeter. Il nous apparaît au contraire essentiel que les rapports trimestriels permettent de bien identifier les données par phase, notamment afin d'identifier les coûts liés aux parties les plus difficiles du déploiement. Les rapports devraient aussi clairement distinguer les coûts propres au « déploiement de remplacement » des parties des phases 2 ou 3 survenant en remplacement des parties reportées de la Phase 1.

32 - Dans le cadre du volet Service à la clientèle et communications du présent projet, nous attirons par ailleurs l'attention de la Régie sur les recommandations suivantes présentées en preuve par SÉ-AQLPA :

RECOMMANDATION NO. 1.5 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de requérir de HQD de meilleures pratiques dans ses rapports avec la clientèle et qu'elle respecte les clients qui choisissent, pour un motif qui leur appartient, les compteurs non-communicants. HQD devrait assister les clients qui choisissent un CNC plutôt que de chercher à modifier leur choix.

RECOMMANDATION NO. 1.7 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de requérir que HQD publie sur son site Internet une déclaration claire à l'effet que « *le modèle de compteur installé auprès des clients qui exercent l'option de retrait n'émettent pas de radiofréquences* », déclaration que HQD semble éprouver une difficulté inexplicquée à publier, malgré les nombreuses demandes à cet effet.

RECOMMANDATION NO. 1.8 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie d'exiger de HQD qu'elle intègre une photo de près du CNC dans la section de l'Option de retrait de son site Internet et qu'elle détaille comment un citoyen peut reconnaître le nom, la marque, le numéro de série et le fait que l'appareil émette ou non des radiofréquences, en distinguant ce compteur des autres modèles de CNG qui en émettent (avec photo de ces autres modèles également). Ceci permettra également au client de s'assurer que son compteur est bien un CNC (vu les manques de communication qui ont parfois amené Capgemini à installer par erreur des CNG chez des clients ayant requis un CNC).

RECOMMANDATION NO. 1.9 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie qu'elle exige d'HQD qu'elle fournisse toute l'information nécessaire sans ambiguïté sur la façon de se prévaloir de l'Option de retrait, en ajoutant un onglet « Option de retrait » au site web de HQD, d'où toute l'information présentement dispersée sera rassemblée.

RECOMMANDATION NO. 1.10 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie qu'elle demande à HQD que le numéro de téléphone indiqué sur l'avis de 30 jours d'option de retrait soit un numéro de téléphone aisément rejoignable et, que le client n'ait pas l'obligation de composer un 2^e numéro de téléphone après avoir rejoint le premier, pour exercer son option.

RECOMMANDATION NO. 1.11 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie qu'elle demande à HQD de remettre un numéro de confirmation à toute personne qui opte pour l'Option de retrait et que le délai de remplacement d'un CNG par un CNC soit de moins d'une semaine.

Tel que mentionné en audience, nous invitons également la Régie à requérir qu'Hydro-Québec Distribution se dote d'une politique de localisation des routeurs sur des poteaux éloignés des bâtiments, lorsque de tels poteaux sont disponibles à qualité technique égale. Ceci évitera des situations où des optants de compteurs non communicants se trouveraient malgré tout exposés aux émissions de radiofréquence émanant de tels routeurs.

4.1 LES MODIFICATIONS AUX SUIVIS DEMANDÉS

33 - Dans le rapport de Madame Brigitte Blais, SÉ-AQLPA formulent les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION NO. 1.1 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie qu'elle exige de HQD qu'elle rapporte dorénavant, dans ses rapports trimestriels de suivis du déploiement de la Phase 1 du Projet LAD, le nombre total réel de *Préoccupations/refus*, que ceux-ci aient été exprimés à HQD sous forme de plaintes, d'Avis de non-consentement, de mises en demeure, d'affiches ou autocollants sur les compteurs exprimant le refus, de refus d'accès aux installateurs ou refus de prise de rendez-vous ou sous la forme de refus verbal exprimé par téléphone ou sur place ou toute autre forme d'expression à HQD du refus du client. Le nombre de cas que Capgemini a remis à HQD après échec de l'installation devrait également être rapporté, distinctement.

Chaque rapport trimestriel de suivi du déploiement de la Phase 1 du Projet LAD (tout comme le suivi annuel du plan de communication de HQD) devrait également énumérer les rencontres tenues avec les citoyens (que ce soit sous forme d'assemblées ou de kiosques d'information), les rencontres publiques ou à huis clos avec des élus municipaux et les résolutions adoptées par les autorités municipales sur le sujet.

RECOMMANDATION NO. 1.3 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de requérir qu'HQD présente trimestriellement, dans ses rapports de suivis, **une ventilation des motifs de « préoccupations/refus »**. Étant donné que certains des clients exprimant leur refus peuvent ne pas avoir indiqué de motifs, un sondage de satisfaction de clientèle pourrait également être envisager, mais cette fois auprès des clients qui n'ont pas accepté l'installation des compteurs communicants.

34 - Hydro-Québec Distribution propose que ses suivis ne rapportent ses coûts que sur une base annuelle. Nous nous opposons à cette proposition et invitons respectueusement la Régie à la rejeter. Il est au contraire souhaitable de pouvoir bien identifier les coûts liés aux parties les plus difficiles du déploiement.

35 - Hydro-Québec Distribution avait initialement proposé de ne rapporter, dans ses rapports trimestriels, que le nombre de compteurs non communicants installés et non le nombre de demandes de tels compteurs (options de retrait). Le Distributeur a toutefois accepté en audience de continuer de rapporter les deux données. Nous rappelons qu'au début du déploiement, des délais retardaient l'installation de ces compteurs et il y aurait même eu des cas où des optants auraient reçu par erreur des compteurs à radiofréquence.

Nous maintenons donc notre recommandation suivante :

RECOMMANDATION NO. 1.4 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie d'exiger de HQD qu'elle indique dans ses rapports trimestriels à la fois le nombre de clients ayant demandé l'option de retrait, le nombre de client dont le compteur d'option non communicant a été installé, des statistiques sur le délai d'attente et aussi sur les cas où des CNG auraient été installés par erreur suite à des demandes d'option de retrait.

5

LA DEMANDE D'AUTORISATION EN PHASES 2 ET 3

36 - Tel que mentionné en audience par Madame Brigitte Blais, SÉ-AQLPA recommandent, à ce stade et sous réserve de l'interchangeabilité exceptionnelle de certaines zones tel que vu plus haut, de refuser l'autorisation du Projet LAD demandée pour les Phases 2 et 3 tant qu'une séance de travail n'aura pas été tenue avec le personnel de la Régie, sur le rapport « final » de suivi de la Phase 1, lequel identifierait les cas problèmes non réalisés et reportés. Cet examen devrait par ailleurs permettre de faire le bilan du défaut majeur d'acceptabilité du Projet LAD auprès de la clientèle et du public et de connaître les actions envisagées par le Distributeur pour les gérer et les résoudre.

Cet examen permettrait également d'examiner les enjeux techniques soumis par d'autres intervenants.

6

CONCLUSION

37 - Nous invitons donc respectueusement la Régie à accueillir les recommandations exprimées à la présente argumentation.

38 - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 14 avril 2014



Dominique Neuman
Procureur de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de
l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)