

C A N A D A

**PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL**

N^o : R-3848-2013

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC
(ci-après le « Distributeur »)

Demanderesse

c.

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ (ci-après: «AQCIE»)

et

LE CONSEIL DE L'INDUSTRIE
FORESTIÈRE DU QUÉBEC (ci-après:
«CIFQ»)

Intervenants

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
QUÉBEC

Mis en cause

ARGUMENTATION AMENDÉE DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

I- Contexte factuel:

1. En novembre 1996, le gouvernement du Québec s'est doté d'une nouvelle politique énergétique dont l'objet visait notamment la redéfinition des orientations et politiques énergétiques gouvernementales, lesquelles tiendraient compte de la réalité québécoise contemporaine¹.
2. Parmi les initiatives proposées par cette politique énergétique – laquelle traduit les consensus qui ont été établis lors du débat public sur l'énergie - figurait nommément le développement de la filière éolienne.²

¹ L'énergie au service du Québec: une perspective de développement durable, Gouvernement du Québec, 1996, mot du Ministre.

² Idem, p.48.

3. Or, il est utile de souligner que la réflexion gouvernementale quant au développement de cette filière ne s'est jamais limitée à la seule question de l'approvisionnement en énergie des consommateurs québécois.
4. En effet, dès le départ, les préoccupations de développement économique et de développement régional ont pris une très grande place dans les orientations gouvernementales à cet égard.

- Extraits de la politique énergétique de 1996, *L'énergie au service du Québec – Une perspective de développement durable* :

« Le gouvernement souhaite que la Régie de l'énergie autorise Hydro-Québec à prévoir une " quote-part " d'énergie éolienne dans son prochain plan de ressources. » (page 48)

« La " quote-part " d'énergie éolienne permettra d'améliorer les coûts de production, de favoriser l'émergence d'un contexte industriel approprié et de maximiser les retombées de la recherche et développement. » (page 48)

« Cette initiative ouvrira une voie de développement économique pour les régions. Le système de la " quote-part " appliqué ici à l'énergie éolienne constitue en fait un investissement que la collectivité accepte de consentir, afin de hâter la contribution d'une filière en laquelle elle croit. » (page 48)

(Nous soulignons et mettons en relief)

5. Dans le même sens:

- Extraits de la lettre, du 8 décembre 1997, du ministre d'État des Ressources naturelles et ministre responsable du Développement des régions, M. Guy Chevrette, à la Régie de l'énergie requérant un avis concernant les modalités de mise en œuvre d'une quote-part d'énergie éolienne :

« La politique énergétique indique que l'établissement d'une quote-part, dédiée exclusivement à l'énergie éolienne, constitue le moyen privilégié par le gouvernement pour favoriser le développement d'une filière éolienne québécoise et en maximiser les effets structurants. En effet, c'est en garantissant à cette industrie naissante une continuité en terme de développement de marchés qu'il sera possible de susciter des investissements stratégiques de la part des manufacturiers éoliens et ainsi positionner avantageusement le Québec dans ce marché en pleine expansion. »

« À cet égard, il m'apparaît que la taille de la quote-part devrait être suffisamment importante pour assurer le développement d'une industrie de fabrication des équipements éoliens. À cette fin, il semblerait préférable que la quote-part soit déterminée, pour le

moment, en terme de capacité installée annuellement afin de minimiser l'influence des fluctuations du marché de l'électricité. »

6. Le développement éolien a été amorcé en 2003 dans le cadre de deux appels d'offres tenus par Hydro-Québec Distribution (1 000 MW en 2003 et 2 000 MW en 2005) et à la suite d'ententes de gré à gré avec Hydro-Québec Production (totalisant présentement environ 200 MW).
7. En mai 2006, le gouvernement rendait publique la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*³ qui confirme la volonté de poursuivre le développement de la filière éolienne. La stratégie énergétique gouvernementale énonce un objectif de 4 000 MW à l'horizon 2015.
8. Cette volonté a été subséquemment consacrée de façon législative notamment par l'adoption d'une série de quatre (4) règlements (ci-après: les «Règlements») relatifs à l'exploitation de l'énergie éolienne⁴ sur le territoire québécois:
 - *Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse*, (D.352-2003, (2003) 135 G.O. II, 1677);
 - *Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne*, (D.926-2005, (2005) 137 G.O. II 5859B);
 - *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones*, (D.1043—2008, (2008) 140 G.O. II, 5865); et
 - *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires*, (D. 1045-2008, (2008) 140 G.O. II, 5866).

II- Contexte procédural:

9. Les Règlements précités font l'objet d'une contestation de la part de l'AQCIE et du CIFQ qui cherchent à obtenir une déclaration d'inapplicabilité [...] de certaines de leurs dispositions (ci-après : les « Dispositions ») au motif qu'elles seraient *ultra vires* de leur loi habilitante, soit la *Loi sur la Régie de l'énergie* (L.R.Q. c. R-6.01) (ci-après: la «Loi»).
10. Au soutien de leur avis de 95 du *Code de procédure civile*, déposé au dossier de la Régie de l'énergie (ci-après: la «Régie») comme annexe au mémoire de l'AQCIE et du CIFQ en date du 8 novembre 2013, les Intervenants soulèvent

³ *La stratégie énergétique du Québec 2006-2015: L'énergie pour construire le Québec de demain*, Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Gouvernement du Québec. Le texte de cette publication est disponible dans le site Internet du ministère des Ressources naturelles: www.mrn.gouv.qc.ca/energie.

⁴ Ainsi que leurs décrets de préoccupations économiques, sociales et environnementales respectifs: Décret 352- 2003 du 5 mars 2003 (remplaçant le décret 1399-2002); Décret 927-2005 du 12 octobre 2005; Décret 1044-2008, 29 octobre 2008 et Décret 1046-2008 du 29 octobre 2008.

deux (2) arguments pour fonder leur prétention quant à l'invalidité des Dispositions:

- (i) D'une part, ils prétendent que le gouvernement n'était pas autorisé à assortir les blocs d'énergie éolienne d'une garantie de puissance hydroélectrique ou d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire; et
- (ii) D'autre part, ils avancent que le gouvernement n'était pas habilité à décréter que la convention d'équilibrage ou l'entente d'intégration devait être souscrite auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou auprès d'un autre fournisseur québécois d'électricité.

11. Le Procureur général du Québec, mis en cause dans le présent dossier, est d'avis que ces moyens sont mal fondés en faits et en droit pour les motifs ci-après exposés:

III- Arguments préliminaires en irrecevabilité:

12. Le Procureur général du Québec soumet que la question de la validité des Dispositions en cause est sans objet et devrait être rejetée de façon sommaire, c'est-à-dire sans même procéder à l'analyse de l'objet des textes législatifs en cause, pour les motifs suivants :

- 1. Les Règlements ont déjà été analysés, interprétés et appliqués par la Régie dans le cadre de dossiers antérieurs et celle-ci n'a jamais cru opportun de remettre en cause la validité des Dispositions;
- 2. Par les décisions procédurales rendues dans ce dossier, la Régie a déterminé le cadre du débat en en délimitant sa nature et sa portée; en accueillant la demande d'intervention d'AQCIE et de CIFQ, elle en a fixé les balises.

1. Les Règlements ont déjà été analysés, interprétés et appliqués par la Régie dans le cadre de dossiers antérieurs et celle-ci n'a jamais cru opportun de remettre en cause la validité des Dispositions:

13. En effet, la question de la validité des Dispositions ne saurait être soulevée par le biais d'un avis de 95 du *Code de procédure civile* à ce stade des procédures puisque la Régie a déjà procédé à leur analyse au terme d'une série de décisions antérieures qui n'ont jamais été contestées et qui ont ainsi acquis le caractère de la chose jugée.

14. Jamais auparavant la validité de ces Dispositions n'a été remise en cause ou soulevée par aucun intervenant bien que l'occasion leur ait été offerte à plusieurs

reprises lors des différentes étapes préalables ayant menées à la demande actuelle.⁵

15. Il s'agit notamment des décisions suivantes:

- Décision D-2005-76, dossier R-3550-2004;
- Décision D-2003-69, dossier R-3513, modifiant la procédure d'appel d'offres suite au Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse, décret 352-2003;
- Décision D-2006-27, dossier R-3573-2005;
- Décision D-2006-166, dossier R-3595-2006, en révision de la décision D-2005-201;
- Décision D-2008-133; et
- Décision D-2011-193 Motifs, dossier R-3775-2011.

16. Plus spécifiquement, les Règlements ont déjà conduit au lancement de trois (3) appels d'offres distincts et à la conclusion de trente-quatre (34) contrats d'approvisionnement électrique approuvés par la Régie (D-2005-129, D-2008-132 et D-2011-175) pour une puissance installée de 3 139 MW à l'horizon 2015⁶.

17. La production éolienne actuellement injectée sur le réseau de transport d'Hydro-Québec fait l'objet d'une entente d'intégration conclue entre le Distributeur et Hydro-Québec dans ses activités de production, laquelle fut approuvée par la Régie (D-2006-27).⁷

18. L'entente d'intégration éolienne de 2005 a été successivement renouvelée et son utilité n'a jamais été remise en cause.

19. L'AQCIE et le CIFQ sont par conséquent forclos de soulever la question de la validité des Dispositions pour la première fois dans le cadre du dossier R-3848-2013; c'est-à-dire dans le cadre d'un dossier où la Régie est saisie de la question de l'approbation des caractéristiques de l'entente d'intégration et de la grille d'analyse d'acquisition d'un tel service, et non pas de l'utilité, voire de la légalité de la conclusion d'une entente de cette nature.

20. En effet, la seule façon de se pourvoir contre les conclusions des décisions antérieures de la Régie est par le mécanisme de la révision ou de la révocation des décisions précitées, tel que le prévoit spécifiquement l'article 37 (2) de la Loi, ce que les Intervenants n'ont pas fait.

⁵ Il s'agit plus particulièrement des étapes de: 1) l'approbation du plan d'approvisionnement; 2) de la cause tarifaire; 3) de l'approbation de l'entente d'intégration éolienne; et 4) de l'approbation des contrats d'approvisionnement.

⁶ Dossier R-3848-2013, Demande d'approbation des caractéristiques du service d'intégration éolienne et de la grille d'analyse en vue de l'acquisition d'un service d'intégration éolienne par Hydro-Québec, par.3.

⁷ Dossier R-3848-2013, Demande d'approbation des caractéristiques du service d'intégration éolienne et de la grille d'analyse en vue de l'acquisition d'un service d'intégration éolienne par Hydro-Québec, par.6.

21. La démarche procédurale et les conséquences recherchées par les Intervenants remettraient en cause la cohérence juridique des décisions de la Régie de 2005 à ce jour; soit un corpus jurisprudentiel élaboré sur [...] près d'une décennie.

22. Qui plus est, les Intervenants admettent dans leur mémoire qu'ils se sont intéressés à la question de l'intégration éolienne pour la première fois dans le cadre du dossier tarifaire R-3814-2012⁸.

23. Or, ils n'ont pas soulevé la question de la validité des Règlements lors de cette première intervention alors qu'il a été clairement question d'intégration éolienne dans ce dossier⁹.

24. Il appert donc que par leur avis de 95 du *Code de procédure civile*, les Intervenants tentent de faire indirectement ce qu'ils sont forclos de faire directement compte tenu des délais encourus depuis les décisions finales rendues et le dépôt de l'avis précité déposé dans le présent dossier.

2. Par les décisions procédurales rendues dans ce dossier, la Régie a déterminé le cadre du débat en en circonscrivant sa nature et sa portée:

25. La question de la validité des Dispositions va au-delà de la question à débattre telle qu'adjudgée par la Régie dans la décision procédurale 2013-104¹⁰ et plus spécifiquement, dans la décision procédurale rendue dans ce dossier portant le numéro D-2013-133, page 6:

«En tenant compte de cette décision [Dossier R-3775-2011, décision D-2011-193 Motifs], la Régie est d'avis que la question qui demeure à débattre est de savoir s'il est requis en vertu des décrets 352-2003, 926-2005, 1043-2008 et 1045-2008 [références omises] du gouvernement du Québec, ou bien même souhaitable, que les services complémentaires soient inclus dans le même appel d'offres que les retours d'énergie et la garantie de puissance.»

26. Il en découle que la demande d'invalidité soulevée par les Intervenants est en dehors de la portée de l'audience à avoir lieu dans ce dossier, telle que déterminée par la Régie elle-même.

27. Il est également utile de rappeler que les seules questions de droit sur lesquelles la Régie peut se prononcer sont celles qui sont nécessaires à l'exercice de son pouvoir décisionnel sur la demande principale dont elle est saisie.

28. En effet, en application de l'article 35 de la Loi, les régisseurs n'ont d'autres pouvoirs que ceux nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

⁸ Mémoire de l'AQCIE et du CIFQ daté du 8 novembre 2013, page 1.

⁹ D-2013-021.

¹⁰ R-3848-2013, D-2013-104, par.17.

29. Or, puisque la demande principale en l'espèce consiste à déterminer les caractéristiques du service d'intégration éolienne et de la grille d'analyse en vue de l'acquisition d'un tel service, la Régie outrepasserait sa compétence d'attribution en procédant à l'examen de la validité des Dispositions en l'espèce.
30. De plus, compte tenu de leurs moyens d'intervention, l'AQCIE et le CIFQ contreviennent aux articles 6 et 8 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie* (D. 437-2006, (2006) 138 G.O II, 2279) en allant au-delà de ce qui a été autorisé par la Régie lorsqu'elle a accueilli leur demande d'intervention.
31. En effet, par leur demande d'intervention, l'AQCIE et le CIFQ recherchent nommément les trois (3) modifications suivantes aux caractéristiques du service d'intégration éolienne :
- (i) La scission des produits recherchés en vue de favoriser la réduction des coûts;
 - (ii) La modification des caractéristiques recherchées par Hydro-Québec pour le service d'intégration; et
 - (iii) La modification du niveau de puissance garantie.

(Par.15 de la demande d'intervention de l'AQCIE et du CIFQ)

32. Nulle part n'est-il question de soulever la validité des Dispositions de sorte que l'intervention, telle qu'elle a été présentée par les Intervenants et subséquemment accordée par la Régie, ne permet pas l'ouverture à un tel débat.
33. Pour tous ces motifs, le Procureur général du Québec soumet que l'avis de 95 du *Code de procédure civile* devrait être rejeté à ce stade.

IV- Arguments au mérite:

34. Subsidiairement à ce qui est ci-haut plaidé, le Procureur général du Québec soumet que la question de la légalité des Règlements est mal fondée en droit et devrait être rejetée pour les motifs suivants:
1. Le débat est théorique dans la mesure où la Régie a rendu une décision finale sur la question de la nécessité d'assortir des blocs d'énergie éolienne d'un service d'équilibrage ou d'une garantie de puissance; seul le volet de la «nationalité» du fournisseur et de la «localisation de ses équipements» demeure;
 2. Les Règlements en cause n'outrepassent pas le pouvoir habilitant conféré par la Loi et sont compatibles avec les objets et le mandat de celle-ci; et
 3. Il n'appartient pas aux tribunaux de remettre en cause les objectifs recherchés par le Législateur.

1. Le débat est théorique

35. Le débat sur la portée de l'habilitation législative gouvernementale d'assortir un bloc d'énergie éolienne d'une garantie de puissance ou d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire par voie de règlement est théorique et non pertinent pour que la Régie puisse exercer son pouvoir d'approbation des caractéristiques de l'entente d'intégration éolienne tel que demande lui en est faite par le Distributeur en l'espèce.
36. La question de la nécessité d'assortir l'énergie éolienne d'un service d'équilibrage en vue de parer à la variabilité inhérente de cette filière énergétique ne fait plus de doute puisque la Régie s'est prononcée de façon claire et non-équivoque quant au fait que cet approvisionnement en électricité était nécessaire.
37. En effet, de l'avis de la Régie, il est acquis qu'un tel service d'équilibrage est requis dans le cas de l'énergie éolienne:

«Le service d'équilibrage permet de compenser la variabilité de la production d'énergie éolienne "grâce à un produit offrant de l'énergie et de la puissance."»¹¹
38. La Régie a également conclu que le service d'équilibrage et la puissance complémentaire, tels que prévus aux Règlements, sont indissociables.¹²
39. La Régie a précisé que la garantie de puissance ou, selon le cas, la puissance complémentaire exigée par les décrets se limite au niveau de puissance requis aux fins de l'équilibrage ou de l'intégration éolienne, sans remettre en cause l'utilité, voire la légalité de cette exigence réglementaire.¹³
40. Dès lors, il devient sans objet de déterminer qui du gouvernement (de façon législative) ou de la Régie (de façon administrative) peut prévoir l'existence d'un service d'équilibrage compte tenu du fait que ce service est une mesure intrinsèquement liée à l'exploitation de cette filière énergétique par le Distributeur.
41. En effet, dans la mesure où il incombe au Distributeur de fournir ou de faire fournir les services complémentaires requis pour assurer en tout temps la sécurité et la fiabilité du réseau de transport conformément aux *Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec, mise à jour du 14 juin 2012, Annexe 8*, il est conforme à l'économie de la Loi de prévoir une intégration éolienne.
42. Il existe également des liens entre la fiabilité de la production et celle de transport. En effet, les propriétaires ou exploitants d'une installation de production de 50 MVA et plus, raccordée au réseau de transport, sont assujettis

¹¹ Décision D-2005-76, dossier R-3550-2001, pages 5 et 6 tel que cité dans D- 2011-193 Motifs p.30, par.98 – voir aussi par. 139 et 140.

¹²Décision D- 2011-193 Motifs, dossier R-3775-2011, par.138.

¹³D- 2011-193 Motifs, dossier R-3775-2011, par.139.

aux normes de fiabilité de transport aux termes de l'article 85.3 de la Loi puisque leurs activités pourraient éventuellement déstabiliser le réseau.

43. Ainsi, la remise en cause de la légalité de cette exigence réglementaire n'est pas nécessaire à l'exercice des fonctions de la Régie en l'espèce puisque cette question est théorique.
44. Il reste donc à déterminer si le gouvernement pouvait décréter que la convention d'équilibrage ou l'entente d'intégration soit souscrite auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou auprès d'un autre fournisseur québécois d'électricité.
45. Nous traiterons de ce deuxième argument dans la section suivante.

2. Les Règlements en cause sont compatibles avec les objets et le mandat conférés par la Loi

46. Pour contester avec succès la validité d'un règlement, il faut démontrer que le règlement en cause est incompatible avec l'objectif de sa loi habilitante ou encore, qu'il déborde le cadre du mandat prévu par la loi habilitante¹⁴.
47. En effet, pour qu'il puisse être déclaré *ultra vires* pour cause d'incompatibilité avec l'objet de la loi, le règlement doit reposer sur des considérations «sans importance», doit être «non pertinent» ou être «complètement étranger» à l'objet de la loi.¹⁵
48. Bien qu'il soit possible de déclarer un règlement *ultra vires* pour cette raison, la Cour suprême est d'avis que «seul un cas flagrant pourrait justifier pareille mesure».¹⁶
49. Dans l'arrêt *Katz*¹⁷, la Cour suprême a réitéré le cadre d'analyse et les principes d'interprétation devant guider les tribunaux dans leur évaluation de la validité d'un règlement.
50. Le premier principe interprétatif devant guider le tribunal dans son appréciation de la légalité d'une disposition législative est celui de la présomption de validité du texte législatif en cause.
51. Cette présomption entraîne deux effets. D'abord, elle opère un renversement du fardeau de la preuve faisant en sorte qu'il appartient désormais à celui qui conteste le règlement de démontrer en quoi celui-ci est invalide et non pas à l'auteur du texte de prouver en quoi il est conforme à la loi habilitante.

¹⁴ *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, par.24.

¹⁵ *Idem*, par.28.

¹⁶ *Idem*, par.28.

¹⁷ *Idem*, précité, par.25.

52. Ensuite, la présomption de validité impose l'application d'une méthode d'interprétation favorable à la conciliation du règlement avec sa loi habilitante en vue de rendre son interprétation de celui-ci *intra vires*.

53. Voici comment la Cour s'exprime à ce sujet:

« Cette présomption comporte deux aspects: elle impose à celui qui conteste le règlement le fardeau de démontrer que celui-ci est invalide, plutôt que d'obliger l'organisme réglementaire à en justifier la validité (référence omise); ensuite, la présomption favorise une méthode d'interprétation qui concilie le règlement avec sa loi habilitante de sorte que, *dans la mesure du possible*, le règlement puisse être interprété d'une manière qui le rend *intra vires* (référence omise). (italiques dans le texte original). »

54. En l'espèce, même les Intervenants sont d'avis que les Règlements peuvent jouir d'une interprétation qui les rendraient *intra vires*, c'est-à-dire [...] une interprétation qui se limiterait à ce qui est nécessaire sur le plan technique¹⁸.

55. L'application de cette méthode d'interprétation dicte que les décideurs doivent – autant que faire se peut – déterminer une interprétation du règlement qui en préserve sa validité présumée.

56. Le deuxième principe d'interprétation à être appliqué dans un contexte de contestation réglementaire est la méthode d'interprétation téléologique large qui prescrit que l'interprétation de textes réglementaires doit, avec les adaptations nécessaires, se faire selon la méthode d'interprétation de textes législatifs.¹⁹

57. Ainsi, la disposition visée doit être lue dans son contexte global, en prenant en considération le sens ordinaire et grammatical des mots, ainsi que l'esprit et l'objet de la loi de même que l'intention du législateur.

58. Cette approche concorde également avec les articles 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation du Québec* (L.R.Q. c. I-16) qui prévoient ce qui suit:

41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage. Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

¹⁸ Voir page 18 du mémoire des Intervenants ainsi que la « Réponse à la Demande de renseignements numéro 1 de la Régie datée du 6 décembre 2013, R-3848-2013, p.3

¹⁹ *Glykis c. Hydro-Québec*, [2004] 3 R.C.S. 285, par.5 : « La méthode d'interprétation des textes législatifs est bien connue (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42). La disposition législative doit être lue dans son contexte global, en prenant en considération non seulement le sens ordinaire et grammatical des mots mais aussi l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur. Cette méthode, énoncée à l'occasion de l'analyse de textes législatifs, s'impose, avec les adaptations nécessaires, pour l'interprétation de textes réglementaires. »

S. R. 1964, c. 1, a. 41; 1992, c. 57, a. 602.

41.1 Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.

(nos soulignés)

59. En l'espèce, les Intervenants ne prétendent pas que les Règlements sont incompatibles avec les objets de la Loi, mais plutôt que les Règlements vont au-delà de ce qui est autorisé par la loi habilitante.

60. En effet, les Intervenants demandent à la Régie de déterminer si le gouvernement a commis un excès de compétence en prévoyant ce qui suit aux Règlements:

- (i) D'une part, que les blocs d'énergie éolienne soient assortis d'une garantie de puissance hydroélectrique (D. 352-2003) ou d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire (D. 926-2005, D. 1043-2008 et D. 1045-2008); et
- (ii) D'autre part, que l'entente d'intégration devait être souscrite auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou auprès d'un autre fournisseur québécois d'électricité.

61. En l'espèce, la disposition habilitante se lit comme suit :

SECTION RÈGLEMENTS

II

112. Le gouvernement peut déterminer par règlement:

1° les montants des frais d'enregistrement et les taux de la redevance annuels payables à la Régie par le transporteur d'électricité, par un propriétaire ou exploitant visé au paragraphe 2° de l'article 85.3, par une personne visée à l'article 85.33 ou par un distributeur, ainsi que leurs modalités de paiement, le taux d'intérêt sur les sommes dues et les pénalités exigibles en cas de non-paiement;

2° les frais payables pour l'étude d'une demande soumise à la Régie;

2.1° pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, le bloc d'énergie et son prix maximal établis aux fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 ou du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72 ou de l'appel d'offres du distributeur d'électricité prévu à l'article 74.1;

2.2° déterminer les délais suivant lesquels le distributeur d'électricité doit procéder à un appel d'offres prévu à l'article 74.1;

2.3° la capacité maximale de production visée à l'article 74.3 pouvant varier selon les sources d'énergie renouvelable ou en fonction des catégories de clients ou de producteurs qu'il prévoit;

3° les dispositions d'un règlement adopté en vertu du présent article et de l'article 114 dont la violation constitue une infraction.

Les montants des frais, les taux, les modalités, le bloc d'énergie et le prix maximal visés aux paragraphes 1°, 2° et 2.1° du premier alinéa peuvent notamment varier selon le transporteur d'électricité, les catégories de propriétaires ou exploitants visés au paragraphe 2° de l'article 85.3, les distributeurs ou catégories de distributeurs ou de consommateurs. Le règlement peut aussi exclure le transporteur d'électricité, une catégorie de propriétaires ou exploitants visés au paragraphe 2° de l'article 85.3, un distributeur ou une catégorie de distributeurs ou de consommateurs et, dans le cas d'un distributeur de produits pétroliers, l'exclure également en fonction des volumes d'essence ou de carburant diesel destinés aux marchés québécois qu'il raffine, échange avec un raffineur ou apporte au Québec.

Le montant de la pénalité que peut déterminer le gouvernement en vertu du paragraphe 1° du premier alinéa ne peut excéder 15% du montant qui devait être payé.

Un règlement peut prévoir que la participation à l'appel d'offres du distributeur d'électricité est réservée à certaines catégories de fournisseurs et que la quantité d'électricité visée par chaque contrat d'approvisionnement peut être limitée dans les cas où les besoins seront satisfaits par un bloc d'énergie.

1996, c. 61, a. 112; 2000, c. 22, a. 50; 2001, c. 16, a. 3; 2000, c. 22, a. 50; 2006, c. 46, a. 50; 2010, c. 8, a. 7; 2011, c. 16, ann. II, a. 53.
(nos soulignés)

62. Les objets et le mandat de la Loi se trouvent notamment consignés à l'article 5 de la Loi qui dispose comme suit :

« 5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. »

63. Puisque l'objet de la Loi se dégage également de l'économie générale de celle-ci et compte tenu de l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation du Québec* qui prévoit que les dispositions d'une même loi doivent être lues en conjonction avec les autres, nous devons aussi analyser les objets des articles, 52.1, 72 et 74.1 de la Loi.

64. Ces dispositions se lisent comme suit :

«**52.1.** Dans tout tarif qu'elle fixe ou modifie, applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur ou une catégorie de consommateurs, la Régie tient compte des coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du tarif de transport supportés par le distributeur d'électricité, des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité et, en y apportant les adaptations nécessaires, des paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de l'article 49 [qui prévoient la prise en considération des préoccupations économiques, sociales et environnementales du gouvernement] ainsi que des deuxième et troisième alinéas de ce même article.

La Régie peut également utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de gestion de la consommation ou d'énergie de secours. Un tarif de gestion de la consommation désigne un tarif applicable par le distributeur d'électricité, à un consommateur qui le demande, pour lequel le coût de la fourniture est établi en fonction du prix du marché ou dont le service peut être interrompu par ce distributeur.

La tarification doit être uniforme par catégorie de consommateurs sur l'ensemble du réseau de distribution d'électricité, à l'exception toutefois des réseaux autonomes de distribution situés au nord du 53^e parallèle.

La Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs.

Le quatrième alinéa ne s'applique pas lorsque la Régie fixe ou modifie un tarif de transition pour un consommateur qui passe à une autre catégorie de consommateurs.

2000, c. 22, a. 15; 2006, c. 46, a. 39.

72. À l'exception des réseaux privés d'électricité, tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par règlement de celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique qu'il propose. Le plan doit tenir compte des risques découlant des choix des sources d'approvisionnement en électricité, du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112.

Pour l'approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret. »

[...]

74.1. Afin d'assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs participant à un appel d'offres, le distributeur d'électricité doit établir et soumettre à l'approbation de la Régie, qui doit se prononcer dans les 90 jours, une procédure d'appel d'offres et d'octroi, ainsi qu'un code d'éthique portant sur la gestion des appels d'offres applicables aux contrats d'approvisionnement en électricité requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale, ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112.

La procédure d'appel d'offres et d'octroi doit notamment:

1° permettre par la diffusion de l'appel d'offres dans un délai adéquat, la participation de tout fournisseur intéressé;

2° accorder un traitement égal à toutes les sources d'approvisionnement de même qu'à des projets d'efficacité énergétique, à moins que l'appel d'offres ne prévoie que la totalité ou une partie des besoins devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement;

3° favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas pour la quantité d'électricité et les conditions demandées, en tenant compte du coût de transport applicable et, dans le cas où l'appel d'offres prévoit que la totalité ou une partie des besoins devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie, en tenant compte du prix maximal tel qu'établi par règlement du gouvernement;

4° permettre qu'un appel d'offres puisse être satisfait par plus d'un contrat d'approvisionnement, auquel cas le fournisseur qui permet d'atteindre la quantité d'électricité demandée peut être invité à diminuer la quantité d'électricité qu'il a lui-même offerte, sans toutefois en modifier le prix unitaire.

Tout projet d'efficacité énergétique, visé par un appel d'offres en vertu du paragraphe 2° du deuxième alinéa, doit satisfaire aux exigences de stabilité, de durabilité et de fiabilité applicables aux sources d'approvisionnement conventionnelles.

La Régie peut dispenser le distributeur d'électricité de recourir à l'appel d'offres pour des contrats de court terme ou en cas d'urgence des besoins à satisfaire.

Pour l'application du présent article, le promoteur d'un projet d'efficacité énergétique est considéré comme un fournisseur d'électricité.

2000, c. 22, a. 27; 2006, c. 46, a. 43.

(nos soulignés)

65. Il ressort d'une lecture des articles 52.1 et 72 de la Loi que les décrets concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales (ci-après: les «décrets de préoccupations») doivent également être considérés en vue de définir les objets de celle-ci; examen qui permettra ensuite d'identifier les contours de l'habilitation gouvernementale.

66. À cette enseigne, la Régie s'est déjà prononcée sur la place de l'énergie éolienne dans le portefeuille énergétique du Québec :

- Extraits de l'avis de la Régie de l'énergie du 30 septembre 1998:

« La Régie est d'avis que l'annonce d'une durée trop courte d'un programme éolien enverrait un signal confus aux éventuels investisseurs et mettrait en péril le développement d'un réseau compétitif d'entrepreneurs, d'industriels et de sous-traitants. » (page 13)

« Considérant que le développement de cette filière de production électrique est justifié en totalité ou en grande partie par l'atteinte d'objectifs essentiellement économiques et industriels, le bon sens économique invite également à beaucoup de prudence dans le mode de financement de son développement. » (page 30)

« La Régie recommande que le développement éolien soit basé sur un processus d'appels d'offres compétitif, ouvert et appliqué de façon uniforme. Ces appels d'offres seraient appelés par bloc de trois ans. L'offre soumise offrant le prix d'achat le plus bas et générant les retombées économiques les plus avantageuses pour le Québec devra être retenue au prix déposé. » (page 38)

67. Le Procureur général du Québec est d'opinion que cet avis de la Régie, qui a été produit après la tenue d'audiences publiques marquées par la participation de 18 organisations, vient ainsi confirmer, sinon appuyer, les préoccupations gouvernementales de développement économique.

68. Dans la même veine, la Stratégie énergétique abonde en ce sens tout en précisant la «localisation» des équipements éoliens:

- Extraits de la Stratégie énergétique de 2006-2015, *L'énergie pour construire le Québec de demain* :

« Un processus d'appel d'offres approuvé par la Régie de l'énergie et mené par Hydro-Québec permet une sélection des meilleurs projets sur la base de critères reflétant les préoccupations du gouvernement. D'ailleurs, la réalisation des deux appels d'offres en cours permet le développement et la consolidation d'un nouveau secteur industriel de fabrication d'éoliennes en Gaspésie et à Matane. » (page 32)

« Le gouvernement prend ainsi les moyens nécessaires pour assurer les retombées régionales et favoriser l'implication directe des régions et des communautés autochtones. Comme dans le cas de l'hydroélectricité, les entreprises québécoises pourront établir un savoir-faire leur permettant par

la suite de se positionner sur des marchés extérieurs en forte croissance. »
(page 32)

69. Au regard de l'avis de la Régie du 30 septembre 1998, de même que de la Stratégie énergétique adoptée par le gouvernement du Québec, il ressort clairement que les décrets de préoccupations adoptés en l'espèce, tout comme les Règlements, ont été pris dans une perspective d'intérêt public compatible avec l'article 5 de la Loi.
70. En effet, ces décrets sont le fruit d'une longue réflexion de société visant à s'assurer que le développement de la filière éolienne s'accompagne d'un développement économique et régional structurant.
71. De plus, tout comme il est prévu pour les projets d'efficacité énergétique aux termes de l'article 74.1 de la Loi, il est raisonnable de s'attendre à ce que les projets éoliens satisfassent également à des exigences de stabilité, de durabilité et de fiabilité de sorte que ces critères doivent également être considérés par la Régie dans son analyse des Règlements.
72. Ainsi, les Règlements adoptés par le gouvernement doivent être compatibles avec l'ensemble des exigences ci-haut identifiées de même qu'avec le principe juridique voulant que le pouvoir de réglementer une chose comprenne le pouvoir accessoire nécessaire à sa réalisation.
73. En effet, il importe de rappeler le principe cardinal voulant que lorsque l'attribution du pouvoir réglementaire apparaît en termes spécifiques, la seule énumération d'objets précis sera considérée comme exhaustive, sous réserve de la règle voulant que le pouvoir de faire une chose comporte les pouvoirs nécessaires à cette fin²⁰.
74. En l'espèce, le pouvoir non-contesté du gouvernement de prévoir un bloc d'énergie éolienne en vertu de l'article 112, paragraphe 2.1° de la Loi, comporte accessoirement les pouvoirs nécessaires à l'exploitation du bloc d'énergie, soit notamment le pouvoir d'assurer une fiabilité et sécurité dans la distribution de cette filière et ce par l'entremise d'un service d'équilibrage ou d'une puissance garantie de même que l'identification de la «catégorie de fournisseurs».
- | 75. [...]
76. En effet, la Régie a décidé que l'objet des Règlements vise l'encadrement de l'acquisition des différents blocs d'énergie éolienne par le Distributeur et précise que ces blocs doivent être assortis soit d'une «garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec, sous forme d'une convention d'équilibrage (dans le cas du règlement adopté par le décret D.352-2003) ou d'un «service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne» (dans le cas des trois (3) autres règlements)²¹.

²⁰ GARANT P. et J. GARANT, Précis de droit des administrations publiques, p.132

²¹ D-

77. Cet «encadrement» gouvernemental comporte le pouvoir accessoire de déterminer par voie de règlement quelle(s) mesure(s) seront nécessaire(s) à l'exploitation de l'énergie éolienne dans le respect des objets de la Loi.

78. Finalement et comme nous l'avons exposé précédemment, les règlements pris sous l'égide de l'article 112, paragraphe 2.1° de la Loi, doivent également être conformes aux décrets concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales adoptés par le gouvernement sous cet enseigne.

79. En décrétant la «nationalité»²² du fournisseur de même que la «localisation géographique de ses équipements»²³, les Règlements respectent en tous points les préoccupations économiques, sociales et environnementales identifiées par le gouvernement dans les décrets de préoccupations précités de même que le dernier paragraphe de l'article 112 de la Loi qui autorise la détermination de «catégories de fournisseurs» dans le cadre de la participation à un appel d'offres.

80. [...]

81. Pour ces motifs, le Procureur général du Québec est d'avis que les Règlements sont entièrement compatibles avec les objets de la Loi et à cette fin, l'avis de 95 du *Code de procédure civile* devrait être rejeté.

3. Il n'appartient pas aux tribunaux de remettre en cause les objectifs recherchés par le Législateur:

82. Comme l'a rappelé récemment la Cour suprême dans l'arrêt *Katz*, l'analyse de la validité d'un règlement au motif qu'il serait *ultra vires* de sa loi habilitante ne comporte pas l'examen du bien-fondé du règlement pour déterminer s'il est «nécessaire, sage et efficace dans la pratique.»²⁴

83. En effet, «le contrôle judiciaire des règlements, contrairement à celui des décisions administratives, se limite normalement à la question de leur incompatibilité avec l'objet de la loi ou à l'inobservation d'une condition préalable prévue par la loi. Les raisons qui ont motivé la prise du règlement ne sont pas pertinentes.»²⁵

²² Mémoire de l'AQCIE et du CIFQ, daté du 8 novembre 2013, page 17.

²³ Mémoire de l'AQCIE et du CIFQ, daté du 8 novembre 2013, page 17.

²⁴ *Katz*, précité, par.27.

²⁵ *Ontario Federation of Anglers & Hunters c. Ontario (Ministry of Natural Resources)* (2002), 211 D.L.R. (4th) 741 (C.A. Ont.), tel que cité avec approbation dans *Katz*, précité, par.27.

POUR CES MOTIFS, PLAISE AU TRIBUNAL DE:

REJETER l'avis de 95 du *Code de procédure civile*.

Montréal, le 13 janvier 2014

BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
(Me Stéphanie L. Roberts)
Procureurs du mis en cause
le Procureur général du Québec

