

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2014-182

R-3864-2013

21 octobre 2014

PRÉSENTS :

Louise Rozon

Diane Jean

Bernard Houle

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

**Intervenants et Mis en cause dont les noms apparaissent
ci-après**

**Décision sur la contestation de l'Association québécoise
des consommateurs industriels d'électricité relative aux
blocs de 450 MW et 149,65 MW d'énergie éolienne**

*Demande d'approbation du plan d'approvisionnement
2014-2023 du Distributeur*

Intervenants :

Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO);

Association des hôteliers du Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ);

Association québécoise de la production d'énergie renouvelable (AQPER);

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);

Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);

Option consommateurs (OC);

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ);

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA);

Union des consommateurs (UC).

Mis en cause :

Procureur général du Québec (PGQ).

1. INTRODUCTION

[1] Le 1^{er} novembre 2013, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) demande à la Régie de l'énergie (la Régie) d'approuver son plan d'approvisionnement 2014-2023 (le Plan) (la Demande). La Demande est soumise en vertu de l'article 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi) et du *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*² (Règlement sur le Plan).

[2] Le 6 novembre 2013, le gouvernement du Québec (le gouvernement) prend, conformément à l'article 112 de la Loi, le décret 1149-2013 *Concernant le Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne* (le Règlement).

[3] Le Règlement prévoit que le Distributeur doit procéder à un appel d'offres au plus tard le 31 décembre 2013.

[4] Le 6 novembre 2013, le gouvernement prend également le décret 1150-2013 *Concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard d'un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne* (le Décret).

[5] Le 25 novembre 2013, la Régie rend sa décision D-2013-183 par laquelle elle convoque une audience pour examiner la Demande du Distributeur et invite les personnes intéressées à déposer une demande d'intervention et un budget de participation.

[6] Le 10 février 2014, la Régie rend sa décision D-2014-017 par laquelle elle statue sur les demandes d'intervention et fixe le calendrier de traitement de la Demande. Elle accorde aux personnes intéressées suivantes le statut d'intervenant au dossier : l'ACEFO, l'AHQ-ARQ, l'AQCIE-CIFQ, l'AQPER, EBM, la FCEI, le GRAME, OC, le RNCREQ, le ROÉÉ, SÉ-AQLPA et l'UC.

¹ RLRQ, c. R-6.01.

² RLRQ, c. R-6.01, r. 8.

[7] Le 26 février 2014, le gouvernement prend, conformément à l'article 74.1.1 de la Loi, le décret 191-2014 *Concernant la dispense accordée au distributeur d'électricité de recourir à l'appel d'offres pour la conclusion d'un contrat d'approvisionnement auprès d'un fournisseur lié à une communauté autochtone à l'égard d'un bloc d'énergie éolienne de 149,65 mégawatts* (le Décret de dispense).

[8] Entre les 8 et 26 mai 2014, les intervenants déposent leur preuve.

[9] Dans son mémoire déposé le 15 mai 2014, l'AQCIE reprend sa contestation de la validité et de l'applicabilité du Règlement et du Décret qu'elle a plaidée dans le cadre du dossier R-3866-2013. Elle soutient que la Régie ne peut ni ne doit tenir compte du bloc de 450 MW dans le cadre du Plan en raison de l'invalidité du Règlement et du Décret et de l'absence de besoins à satisfaire.

[10] L'AQCIE y ajoute une contestation à l'égard du Décret de dispense.

[11] L'AQCIE émet un avis au PGQ en vertu de l'article 95 du *Code de procédure civile* à l'égard de cette contestation. Les moyens qui y sont soulevés sont les mêmes que ceux soulevés dans le cadre du dossier R-3866-2013.

[12] Le 2 juin 2014, la Régie informe les participants et le PGQ que les argumentations à l'égard de la validité et de l'applicabilité du Règlement et du Décret seront entendues lors des plaidoiries finales qui auront lieu dans le cadre de l'audience prévue du 16 au 20 juin et, le cas échéant, du 25 au 27 juin 2014.

[13] Le 4 juin 2014, le PGQ comparaît au dossier.

[14] Lors de l'audience, l'AQCIE, le Distributeur et certains intervenants ont présenté leur argumentation à l'égard de la contestation de l'AQCIE.

[15] Le PGQ dépose son argumentation écrite le 7 juillet 2014. Il dépose une argumentation amendée le 8 juillet 2014.

[16] L'AQCIE dépose sa réplique écrite le 8 juillet 2014.

[17] Le 8 octobre 2014, dans le cadre du dossier R-3866-2013, la Régie rend sa décision D-2014-175 par laquelle elle rejette la contestation de l'AQCIE relative à la validité du Règlement et du Décret.

[18] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur la contestation de l'AQCIE, soumise dans le cadre du dossier du Plan, relative à la validité du Règlement, du Décret et du Décret de dispense.

2. CADRE LÉGISLATIF

[19] Le Règlement, le Décret et le Décret de dispense s'inscrivent dans le cadre de la réglementation des approvisionnements du Distributeur. Les dispositions pertinentes de la Loi sont les suivantes :

« 52.2. Les coûts de fourniture d'électricité visés à l'article 52.1 sont établis par la Régie en additionnant le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale et les coûts réels des contrats d'approvisionnement conclus par le distributeur d'électricité 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 le gouvernement, en vertu du premier alinéa de l'article 74.1.1 ou du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112. [...].

Aux fins du premier alinéa, le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale est établi par l'addition des produits du volume de consommation patrimoniale de chaque catégorie de consommateurs par le coût alloué respectivement à ces catégories de consommateurs en considérant que :

1° le volume de consommation patrimoniale annuelle correspond aux volumes de consommation des marchés québécois jusqu'à concurrence de 165 térawattheures. Ce volume exclut les volumes découlant d'un tarif de gestion de la consommation ou d'énergie de secours, ceux alloués aux réseaux autonomes et les volumes approvisionnés à partir de blocs d'énergie déterminés par le gouvernement. La part du volume de consommation patrimoniale annuelle allouée à une catégorie de consommateurs, incluant la catégorie des contrats

spéciaux conclus en vertu de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5), correspond à la proportion du volume de consommation de cette catégorie sur le volume de consommation de l'ensemble des catégories de consommateurs ayant accès au volume d'électricité patrimoniale;

[...]

72. [...] [t]out 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 propres à chacun des titulaires ainsi que, pour une source particulière 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.

[...]

74.1.1. *Le gouvernement peut, afin de permettre la conclusion de contrats d'approvisionnement auprès de fournisseurs liés à une communauté autochtone, dispenser le distributeur d'électricité de recourir à l'appel d'offres pour les contrats suivants :*

1° les contrats relatifs à un bloc d'énergie qu'il détermine, sans excéder 150 MW;

2° les contrats relatifs à l'approvisionnement nécessaire à l'intégration de tout bloc d'énergie visé au paragraphe 1° ou au paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112.

Lorsqu'il accorde une dispense, le gouvernement peut, conformément aux engagements intergouvernementaux et internationaux du Québec en matière de commerce, déterminer ses modalités, les fournisseurs et la quantité d'électricité visée par chaque contrat d'approvisionnement ainsi que son prix maximal 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.

[...]

112. Le gouvernement peut déterminer par règlement :

[...]

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 ».

[nous soulignons]

[20] La Régie rappelle également les dispositions contenues aux articles 22 et 22.1 de la *Loi sur Hydro-Québec*³ (LHQ) :

« 22. La Société a pour objets de fournir de l'énergie et d'œuvrer dans le domaine de la recherche et de la promotion relatives à l'énergie, de la transformation et de l'économie de l'énergie, de même que dans tout domaine connexe ou relié à l'énergie.

La Société doit notamment assurer l'approvisionnement en électricité patrimoniale tel qu'établi par la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01).

Le gouvernement fixe les caractéristiques de l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale pour un volume de 165 térawattheures. Cet approvisionnement doit inclure tous les services nécessaires et généralement reconnus pour en assurer la sécurité et la fiabilité.

[...]

22.1. Pour la réalisation de ses objets, la Société prévoit notamment les besoins du Québec en énergie et les moyens de les satisfaire dans le cadre des politiques énergétiques que le gouvernement peut, par ailleurs, établir.

La Société peut mettre en œuvre des programmes d'économie d'énergie; à cette fin elle peut accorder une aide technique ou financière ».

3. LES ARGUMENTS DÉCLINATOIRES – LA COMPÉTENCE DE LA RÉGIE EN CE QUI A TRAIT À LA CONTESTATION DE L'AQCIE

3.1 ARGUMENTS DU DISTRIBUTEUR

[21] Le Distributeur souligne que la Régie est déjà saisie de la question quant à la légalité du Règlement et du Décret dans le cadre du dossier R-3866-2013 et que l'AQCIE soulève les mêmes arguments dans le présent dossier. Il y a donc, selon le Distributeur, un

³ RLRQ, c. H-5.

risque réel de décisions contradictoires si la présente formation se prononce également sur ces questions dans le présent dossier.

[22] Le Distributeur mentionne qu'aux fins du Plan, le Règlement, le Décret et le Décret de dispense constituent des intrants factuels dont il doit tenir compte dans le cadre de son exercice de planification.

[23] Il soutient qu'une constatation d'invalidité, dans le cadre du présent dossier, ne serait d'aucune utilité, puisque le Règlement et le Décret seraient toujours valides, malgré une décision de la Régie à l'effet contraire. Cela pourrait ainsi créer une incohérence entre les intrants utilisés aux fins du Plan et les obligations du Distributeur. Le seul recours utile serait donc, selon le Distributeur, une action directe en nullité devant la Cour supérieure du Québec.

[24] Il soumet enfin qu'une saine administration du processus réglementaire exige que la contestation de l'AQCIE soit rejetée de manière préliminaire.

3.2 ARGUMENTS DE L'AQCIE

[25] En ce qui a trait aux arguments déclinatoires soumis par le Distributeur, l'AQCIE réfère la Régie aux arguments qu'elle a présentés dans le cadre du dossier R-3866-2013.

[26] Selon elle, les problèmes soulevés par le Distributeur peuvent être réglés, notamment, par un recours pour jugement déclaratoire en Cour supérieure du Québec⁴.

3.3 ARGUMENTS DU ROEE

[27] Le ROEE est d'avis que la Régie a la responsabilité de décider de toute question de droit et d'interprétation nécessaire à l'exercice de ses fonctions, y compris l'interprétation de la Loi et la portée de ses dispositions. Afin d'exercer ses fonctions, la Régie doit déterminer si le Règlement et les décrets ont été pris régulièrement en vertu de la Loi et sont applicables en l'espèce.

⁴ Pièce A-0054, p. 129 à 133.

[28] Le ROEE est d'avis que la Régie a l'obligation de décider de la question. La Régie ne doit pas refuser de décider de la question en raison des spéculations quant aux conséquences évoquées par le Distributeur.

3.4 ARGUMENTS DE SÉ-AQLPA

[29] Selon SÉ-AQLPA, la Régie ne peut appliquer une disposition qu'elle considère invalide ou refuser de se prononcer sur cette validité. Il prétend qu'il ne serait pas conforme à notre droit d'agir autrement, tel que l'énonce la Cour suprême du Canada dans les arrêts cités par la Régie dans sa décision D-2014-013⁵.

[30] Il ajoute que le risque de décisions contradictoires est une conséquence normale du pouvoir consacré aux tribunaux administratifs de refuser d'appliquer une disposition qu'ils considèrent invalide, sans pouvoir prononcer l'annulation *erga omnes* d'une telle disposition.

[31] Il souligne que la Cour suprême du Canada a rejeté la « théorie du chaos » comme motif pour qu'un groupe de litiges soit soumis à la Cour supérieure du Québec de préférence à une multitude d'instances devant des tribunaux administratifs⁶.

[32] Par ailleurs, SÉ-AQLPA est d'avis que la Régie n'a pas à statuer sur la légalité du Règlement, du Décret et du Décret de dispense. Selon lui, l'existence ou non des approvisionnements qui sont visés par ces textes à l'horizon du Plan est un fait juridique et non une question de légalité ou d'opportunité que la Régie aurait à trancher.

3.5 OPINION DE LA RÉGIE

[33] La Régie est d'avis qu'elle a la compétence pour se prononcer sur la contestation formulée par l'AQCIE dans le présent dossier. En effet, la Régie a le pouvoir de statuer sur la constitutionnalité et la légalité du Règlement et des décrets contestés.

⁵ Dossier R-3848-2013.

⁶ *Bisaillon c. Université Concordia* [2006] 1 R.C.S. 666.

[34] La Régie pourrait ainsi constater l'incompatibilité des dispositions du Règlement ou des décrets avec sa loi habilitante et avec la Constitution et les considérer inopérantes, pour les fins particulières du présent dossier. Elle ne pourrait cependant prononcer une déclaration d'invalidité de portée générale *erga omnes*. La présente formation fait sienne, à cet égard, l'analyse faite par la Régie dans sa décision D-2014-013⁷.

4. LES MOYENS SOULEVÉS PAR L'AQCIE

[35] Selon l'AQCIE, la question fondamentale qui se pose dans le présent dossier, à l'égard de l'approvisionnement en électricité de source éolienne, est de savoir si le gouvernement peut imposer aux consommateurs le fardeau financier de la mise en œuvre de sa politique de développement économique et manufacturier et de soutien à l'emploi, aux régions, à certaines institutions locales et à certaines communautés autochtones. Selon cette intervenante, pour ce faire, le gouvernement oblige le Distributeur à acquérir à fort prix de l'électricité qui n'est pas requise pour satisfaire les besoins des marchés québécois et force la Régie à fixer les tarifs du Distributeur sur la base de tels coûts, après l'avoir obligée à inclure dans le plan des approvisionnements qui ne sont pas requis.

[36] Les sept moyens soulevés par l'AQCIE dans son avis au PGQ sont les suivants :

- l'exigence de besoins à satisfaire;
- la violation du droit à l'électricité patrimoniale;
- l'imposition invalide d'une taxe déguisée;
- le défaut de fixer le prix maximal du bloc d'énergie;
- l'exigence illégale d'une entente d'intégration éolienne;
- la Loi ne permet pas au gouvernement de déterminer les délais de raccordement au réseau d'Hydro-Québec, contrairement à l'article 1, premier alinéa du Règlement;
- l'appel d'offres ne peut être décrété par le gouvernement avant que la Régie n'ait autorisé, dans le cadre de l'adoption ou de la modification d'un plan d'approvisionnement, le recours au bloc d'énergie déterminé par le gouvernement pour satisfaire les besoins des marchés québécois.

⁷ Dossier R-3848-2013.

[37] Dans le cadre de son argumentation, l'AQCIE précise que le Décret de dispense n'est invalide que pour le motif qu'il impose une taxe indirecte proscrite par la constitution canadienne et pour le motif qu'il autorise le Distributeur à conclure une « entente d'intégration éolienne comprenant un service d'équilibrage et de puissance complémentaire » sans y être autorisé ni par l'article 74.1.1, ni par l'article 112 de la Loi, ni par quelque autre disposition législative⁸.

[38] À cet effet, l'AQCIE soumet ce qui suit :

« Force est en conséquence de reconnaître que l'Assemblée nationale a spécifiquement autorisé le gouvernement à émettre ce qui allait devenir le Décret de dispense, malgré le contexte de surplus (qui est de notoriété publique et qui est nécessairement connu des membres de l'Assemblée nationale) et donc malgré l'absence de besoin à satisfaire, malgré le droit des consommateurs du Québec à l'approvisionnement prioritaire en électricité patrimoniale et malgré la législation prohibant généralement l'imposition de taxes ou d'impôts à Hydro-Québec »⁹.

[39] La Régie reprend ci-après chacun des moyens soulevés par l'AQCIE en y indiquant la position de l'AQCIE, celles des autres intervenants, du Distributeur et, finalement, du PGQ.

5. L'EXIGENCE DE BESOINS À SATIFAIRES

5.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE

[40] Au soutien de son argument, l'AQCIE soumet que le Distributeur est en situation de surplus énergétique en ce que ses approvisionnements, sur l'horizon 2014-2027, excèdent les besoins qu'il prévoit.

⁸ Pièce C-AQCIE-CIFQ-0019, par. 5 à 10.

⁹ Pièce C-AQCIE-CIFQ-0019, par. 9.

[41] L'AQCIE soumet qu'aux termes de l'article 72 de la Loi, la Régie ne peut tenir compte de nouveaux approvisionnements que s'ils sont destinés à satisfaire des besoins des marchés québécois qui ne sont pas déjà satisfaits par les contrats d'approvisionnement en cours, y compris la fourniture d'électricité patrimoniale.

[42] En l'absence de besoins à satisfaire, la Loi ne permet pas au gouvernement de déterminer des blocs d'énergie dans le cadre des articles 52.2, 72 ou 74.1 de la Loi. En effet, les articles 52.2, 72, 74.1 et 112 de la Loi postulent tous l'existence de besoins à satisfaire. Il ressort de ces dispositions que les besoins à satisfaire sont ceux des marchés québécois.

[43] L'AQCIE indique qu'au cours des années prévues au Règlement pour la mise en exploitation des parcs éoliens totalisant 450 MW et au Décret de dispense et au cours des années suivantes, le Distributeur n'aura pas besoin d'approvisionnements supplémentaires.

[44] Le bloc de 450 MW ne peut donc servir aux fins de satisfaire des besoins réels actuels ou présentement prévisibles qui ne seront pas satisfaits par les approvisionnements déjà assurés. De ce fait, l'AQCIE est d'avis que le Règlement et le Décret sont « invalides, inapplicables, ultra vires et inopérants » et ne sauraient justifier que la Régie tienne compte de blocs d'énergie qu'ils visent dans le Plan.

[45] Selon l'AQCIE, contrairement à ce que prévoient le Règlement et le Décret, la Loi détermine un cadre à l'intérieur duquel ces textes ne peuvent valablement prévoir la date de lancement d'un appel d'offres non plus que celle des raccordements au réseau de transport, avant que la Régie ait conclu, dans le cadre du Plan, à l'existence de besoins et déterminer qu'ils peuvent être comblés par une source particulière d'approvisionnement.

[46] L'AQCIE est également d'avis que les intentions du gouvernement, qui apparaissent dans son budget 2014-2015 déposé en juin 2014¹⁰, laissent entrevoir la possibilité que le gouvernement veuille contrer les prétentions mises de l'avant par l'AQCIE quant à l'invalidité du Règlement et du Décret. Elle souligne, à cet égard, que le gouvernement a lui-même indiqué que des modifications législatives seraient alors nécessaires pour donner suite à ses intentions.

¹⁰ Pièce C-AQCIE-CIFQ-0019, p. 3 et 4.

5.2 ARGUMENTS DU ROEE

[47] Le ROEE partage l'avis de l'AQCIE selon lequel le pouvoir du gouvernement de déterminer par règlement un bloc d'énergie en vertu de l'article 112 de la Loi est limité au cas où les approvisionnements visés par un tel règlement servent à satisfaire les besoins des marchés québécois.

[48] Il réfère, entre autres, à la définition de contrat d'approvisionnement à l'article 2 de la Loi, selon laquelle il s'agit d'un contrat intervenu « *dans le but de satisfaire les besoins en électricité des marchés québécois* ».

[49] Le ROEE soumet que le contexte historique et la finalité de la Loi confirment l'exigence de besoins réels à satisfaire. Il cite, notamment, le passage suivant de la politique énergétique de 1996 du gouvernement « *L'énergie au service du Québec* » (la Politique énergétique de 1996) :

« L'objectif premier du gouvernement, en matière de politique énergétique, est de satisfaire les besoins des citoyens, d'assurer aux Québécois les services énergétiques requis et cela au meilleur coût possible ».

[50] Cet objectif est également confirmé par une comparaison entre l'ancienne *Loi sur la Régie du gaz naturel*¹¹ et la Loi et par le libellé de l'article 1 du Règlement sur le Plan et par l'article 5 de la Loi.

5.3 ARGUMENTS DE SÉ-AQLPA

[51] Selon SÉ-AQLPA, il ressort des articles 49, 72 et 74.2 de la Loi et des dispositions du Règlement que la Régie n'a pas l'obligation d'inclure les blocs d'énergie énoncés par le gouvernement, mais a uniquement l'obligation d'en tenir compte. La Régie a discrétion pour déterminer dans quelle mesure elle en tiendra compte.

¹¹ L.R.Q., c. R-8.02.

[52] La Régie doit, par ailleurs, exercer cette discrétion en considérant l'article 5 de la Loi. Elle doit en effet se demander si l'inclusion des blocs peut se justifier suivant les critères stipulés à cet article.

[53] À cet égard, SÉ-AQLPA est d'avis que la Régie devrait, dans l'intérêt public, accepter l'approvisionnement de 450 MW pour des motifs, notamment, d'intérêt public et de développement durable.

[54] L'intervenant ajoute que les arguments soumis à ce chapitre valent également pour le moyen d'irrecevabilité relié à la violation du droit à l'électricité patrimoniale.

5.4 ARGUMENTS DE L'UC

[55] L'UC appuie la position de l'AQCIE, mais souligne, par ailleurs, qu'il est probable que des besoins se matérialisent plus rapidement.

[56] Le texte du Décret précise clairement que l'appel d'offres demandé n'a pas pour but de satisfaire les besoins en énergie des marchés québécois, mais vise d'autres préoccupations. Or, les dispositions de la Loi, y incluant la définition de « contrat d'approvisionnement » prévue à l'article 2, démontrent clairement que les contrats d'approvisionnement doivent viser à satisfaire les besoins des marchés québécois.

[57] Le Distributeur ne peut donc lancer d'appel d'offres pour acquérir des approvisionnements qui ne répondraient pas à un besoin des marchés québécois. S'il le faisait, il serait en contravention avec son mandat, puisqu'il ne pourrait raisonnablement distribuer au Québec l'énergie ainsi acquise.

[58] Selon l'article 31, alinéa 1 (2) de la Loi, la Régie a compétence exclusive pour s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants. Un approvisionnement suffisant doit répondre aux besoins, sans les excéder. La Régie doit donc s'assurer que les approvisionnements ne dépasseront pas les besoins prévus selon les plans approuvés.

[59] L'article 72 de la Loi ne peut être interprété comme permettant au gouvernement d'imposer des approvisionnements au-delà de ce qui est raisonnablement suffisant.

[60] L'UC réfère à la décision D-2013-037¹² de la Régie. L'intervenante soumet que dans cette décision, la Régie constatait que les préoccupations exprimées au décret dont elle devait tenir compte en vertu de l'article 49 de la Loi ne pouvaient être prises en considération sans une modification législative.

[61] Le *Règlement sur les conditions et les cas où la conclusion d'un contrat d'approvisionnement par le distributeur d'électricité requiert l'approbation de la Régie de l'énergie*¹³ (le Règlement sur les conditions et les cas) prévoit, dans les renseignements devant être fournis, que le Distributeur doit indiquer la contribution de chaque contrat au Plan. Selon l'UC, ceci démontre également qu'un contrat ne peut être conclu s'il n'y a pas de besoins établis au Plan.

5.5 ARGUMENTS DU DISTRIBUTEUR

[62] Le Distributeur soumet que la Loi ne prévoit aucunement que la détermination d'un bloc d'énergie soit subordonnée à une condition préalable quant à l'existence de besoins. Il ajoute que la Loi ne prévoit pas non plus que la prise d'un règlement déterminant un bloc d'énergie soit soumise à un quelconque exercice d'opportunité de la part de la Régie.

[63] Selon le Distributeur, il ressort que les blocs d'énergie sont déterminés de manière autonome, à l'entière discrétion du gouvernement, et qu'ils s'imposent au cadre réglementaire des approvisionnements, dans la mesure où les blocs d'énergie sont déterminés précisément aux fins du plan d'approvisionnement, de l'établissement du coût de fourniture et de l'appel d'offres, selon le libellé de l'article 112 de la Loi.

[64] Les articles 52.2 et 74.1 de la Loi font une distinction entre les besoins satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par le gouvernement et ceux qui excèdent l'électricité patrimoniale. Il faut donner un sens à l'utilisation du mot « ou ».

¹² Dossier R-3814-2012.

¹³ RLRQ, c. R-6.01, r. 1.

[65] Il appert de la Loi que cette distinction sert à déterminer le volume d'électricité patrimoniale. En effet, dans l'exercice d'allocation du volume d'électricité patrimoniale en vertu des articles 52.1 et 52.2 de la Loi, les volumes correspondant aux blocs doivent être déduits du volume de consommation patrimoniale¹⁴.

[66] Selon le Distributeur, les blocs d'énergie s'imposent à l'exercice d'établissement du volume d'électricité patrimoniale de telle manière qu'ils répondent toujours à des besoins du Distributeur au sens de la Loi. Ainsi, le volume de consommation patrimoniale attribuable aux fins de la fixation des tarifs est établi, notamment, après déduction des blocs d'énergie déterminés par le gouvernement, lesquels doivent donc être consommés en premier lieu et répondent donc aux besoins du Distributeur.

[67] Le Distributeur soutient que la pratique réglementaire à ce jour infirme l'interprétation de l'AQCIE à l'effet que l'exercice de détermination d'un bloc d'énergie par le gouvernement, en vertu de la Loi, soit conditionnel à un exercice de détermination ou un constat eu égard à l'équilibre offre-demande. Il cite, à cet effet, les décisions D-2004-180¹⁵, D-2005-201¹⁶, D-2007-59¹⁷, D-2009-073¹⁸ et D-2009-084¹⁹ de la Régie.

[68] Considérant l'ensemble de ces motifs, le Distributeur est d'avis qu'on ne peut conclure à une non-conformité du Règlement et du Décret à l'objet de la Loi qui soit totale et fondamentale, tel que le requiert la présomption de validité des textes législatifs.

5.6 ARGUMENTS DU PGQ

[69] Le PGQ fait siennes les représentations du Distributeur à ce chapitre et ajoute ce qui suit.

[70] L'article 5 de la Loi prévoit que la satisfaction des besoins énergétiques doit se faire dans une perspective de développement durable.

¹⁴ Pièce A-0054, p. 31 à 33.

¹⁵ Dossier R-3540-2004.

¹⁶ Dossier R-3589-2005.

¹⁷ Dossier R-3628-2007.

¹⁸ Dossier R-3685-2009.

¹⁹ Dossier R-3695-2009.

[71] Le concept de « besoins » prévu à la Loi doit être interprété dans le contexte du développement durable mis de l'avant par la Politique énergétique de 1996 et promulgué par l'article 5 de la Loi.

[72] Selon la Politique énergétique de 1996, le concept de « développement durable » doit être compris dans son sens le plus large et, à ce titre, son interprétation doit comprendre les préoccupations économiques, sociales et environnementales, en plus de considérer la notion d'équité, sur le plan individuel comme sur le plan collectif.

[73] Ainsi, selon le PGQ, pour respecter l'objet de la Loi et la mission de la Régie, cette dernière aura, tel que mentionné dans la Politique énergétique de 1996, à prendre en compte diverses « externalités » économiques, sociales et environnementales lors de son analyse. Toujours suivant la Politique énergétique de 1996, l'intégration des externalités devra s'effectuer en cohérence avec la politique du gouvernement et à partir de ses indications.

[74] Selon le PGQ, le développement durable est le principe directeur qui permet d'interpréter la nature et la portée des besoins en électricité au sens des textes législatifs applicables.

[75] Dans la prise en compte des besoins, on doit considérer non seulement les besoins actuels, mais ceux liés à la croissance et au développement de l'ensemble du Québec et de ses régions. En effet, pour le gouvernement, le développement durable doit également assurer l'augmentation de la richesse et la création d'emplois.

[76] Le PGQ est ainsi d'avis que les besoins doivent être définis et interprétés en tenant compte du cadre juridique et des orientations gouvernementales applicables.

[77] On doit présumer que lorsque le gouvernement a pris le Règlement, il agissait en cohérence avec la LHQ et la Loi et qu'il n'allait pas à l'encontre des dispositions de la LHQ qui prévoient, par ailleurs, l'obligation pour Hydro-Québec de satisfaire les besoins du Québec en énergie.

[78] L'article 22.1 de la LHQ indique clairement qu'Hydro-Québec doit prévoir les moyens de satisfaire les besoins du Québec en énergie dans le cadre des politiques énergétiques que le gouvernement peut établir.

[79] Il s'ensuit que la satisfaction des besoins du Québec en électricité peut être assujettie à des politiques du gouvernement.

6. LA VIOLATION DU DROIT À L'ÉLECTRICITÉ PATRIMONIALE

6.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE

[80] L'AQCIE soutient que le Règlement et le Décret sont également invalides parce que contraires à l'objectif poursuivi par la LHQ et par la Loi d'assurer prioritairement l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale à un prix avantageux.

[81] Selon l'AQCIE, cet objectif ressort des dispositions des lois, mais également des déclarations d'intention de M. Jacques Brassard, ministre des Ressources naturelles au moment de l'adoption du régime actuel, qui déclarait à l'Assemblée nationale le 26 mai 2000 ce qui suit :

« M. le Président, ce que le projet de loi n° 116 propose, c'est de protéger par voie législative et pour longtemps les acquis de la nationalisation de l'électricité dont les Québécois seuls ont supporté les coûts pendant des années. C'est ça que ça veut dire. Pour les nouvelles fournitures –parce que, à partir de 2004 et même avant, Hydro-Québec Distribution va devoir, dans son plan d'approvisionnement, prévoir de nouvelles sources d'approvisionnement, parce que, en 2004, les 165 TWh de vieille électricité, si vous voulez, ou d'électricité patrimoniale, vont être utilisés –là on va procéder par appel d'offres pour les besoins additionnels. Comment ça va marcher, d'une certaine façon? De la façon suivante: d'abord, lorsque la demande du Québec va dépasser 165 TWh, Hydro-Québec Distribution va lancer un appel d'offres –sans doute avant, pour pouvoir disposer de l'approvisionnement requis à partir de 2004 »²⁰.

²⁰ Pièce C-AQCIE-CIFQ-0019, p. 19.

[82] Selon l'AQCIE, le Règlement vise, dans un contexte de surplus d'approvisionnements, à réduire la part de l'approvisionnement du marché québécois provenant de l'électricité patrimoniale et, conséquemment, à augmenter les coûts d'approvisionnement assumés par les consommateurs du Québec. Ce faisant, le Distributeur rend disponible à Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité (HQP) de l'énergie à bon marché qu'elle pourra vendre à profit sur les marchés étrangers ou encore consacrer à l'approvisionnement à bas prix de nouvelles industries, le tout aux dépens des consommateurs actuels d'électricité.

[83] Selon l'AQCIE, on reconnaîtrait ainsi au gouvernement le pouvoir de forcer le Distributeur à acquérir de l'énergie superflue, de sorte que le gouvernement pourrait libérer Hydro-Québec de son obligation d'assurer l'approvisionnement en électricité patrimoniale en forçant le Distributeur à combler tous ses besoins par des blocs d'énergie, y compris ceux qui sont déjà satisfaits par l'électricité patrimoniale ou post-patrimoniale. L'AQCIE reconnaît qu'un tel scénario est extrême, mais considère que la question de la limite à laquelle le gouvernement pourrait retrancher des térawattheures du bloc patrimonial et imposer des blocs d'énergie, qu'elle qualifie de superflus, se pose et elle y répond que le gouvernement ne pourrait agir sans y être autorisé par la loi.

[84] De plus, l'AQCIE soumet que depuis l'amendement apporté en 2000 à l'article 22 de la LHQ, l'objet même de la société d'État est d'assurer l'approvisionnement en électricité patrimoniale. Citant le Petit Larousse, l'AQCIE indique que le mot « assurer » signifie « *garantir la réalisation ou le bon fonctionnement de. Assurer le ravitaillement* ». Selon elle, Hydro-Québec a donc l'obligation légale de s'assurer que l'approvisionnement patrimonial se réalise. Cette obligation d'Hydro-Québec a des conséquences pour au moins deux de ses divisions. D'une part, HQP doit mettre cette électricité à la disposition du Distributeur et, d'autre part, ce dernier doit être en mesure de s'en prévaloir. Il y aurait conflit entre la LHQ et la Loi si une interprétation selon laquelle le gouvernement peut, hors le cas exceptionnel visé à l'article 74.1.1 de la Loi, forcer l'acquisition d'énergie superflue et empêcher l'approvisionnement en électricité patrimoniale devait prévaloir.

[85] Selon l'AQCIE, une fois que le Distributeur s'engage à acheter de l'énergie superflue d'un bloc particulier – sous forme d'un contrat de type *take or pay* – il n'a pas d'autre choix, d'un point de vue économique, que de renoncer à la consommation d'une quantité équivalente d'électricité provenant du bloc patrimonial, ce qui a comme conséquence d'empêcher Hydro-Québec (le Distributeur et HQP) d'assurer l'approvisionnement en électricité patrimoniale.

[86] L'AQCIE mentionne également qu'un projet de modification législative de l'article 71.1 de la Loi, qui aurait eu pour effet d'« *inverser la hiérarchie* », a été introduit en 2013. Ce projet n'a pas été adopté. Cet état de droit confirmerait ses prétentions à l'effet que l'énergie provenant du bloc patrimonial doit être épuisée avant d'avoir recours à de nouvelles sources d'approvisionnement.

6.2 ARGUMENTS DU DISTRIBUTEUR

[87] Le Distributeur soutient que le droit à l'électricité patrimoniale n'existe pas et que c'est plutôt l'inverse qui existe. La priorité ce sont les blocs d'énergie, tel qu'il appert, selon lui, d'une lecture de l'article 52.2 de la Loi et du décret 1277-2001 *Concernant les caractéristiques de l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale* (le Décret patrimonial).

[88] À l'égard du Décret patrimonial, le Distributeur souligne que l'article 5 de la Loi stipule que le fournisseur rend disponible le volume de consommation d'électricité patrimoniale, ce qui démontre, selon lui, son caractère flexible.

6.3 ARGUMENTS DU PGQ

[89] Selon le PGQ, il n'existe aucune obligation légale d'épuiser l'électricité patrimoniale avant de décréter des blocs d'électricité post-patrimoniaux.

[90] Aucune loi ne vient reconnaître un droit à l'électricité patrimoniale. Ni l'article 22 de la LHQ ni la Loi, ni aucun autre article de loi, n'appuie l'argument selon lequel l'objectif prioritaire d'Hydro-Québec est de fournir l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale.

[91] L'approvisionnement en électricité patrimoniale fait partie des « autres objets » d'Hydro-Québec, d'où l'utilisation du terme « notamment » à l'article 22 de la LHQ.

[92] Les propos du ministre Brassard tenus en l'an 2000, dont l'AQCIE fait mention, ne réfèrent pas à la création d'un quelconque droit. Selon le PGQ, ces travaux sont à lire avec prudence.

[93] Rien n'indique, par ailleurs, que le projet d'article 71.1, auquel l'AQCIE réfère, ait un quelconque lien avec le Règlement contesté.

[94] De plus, l'AQCIE n'a apporté aucun élément probant afin d'appuyer ses prétentions selon lesquelles le Règlement vise à réduire davantage la part de l'électricité patrimoniale.

[95] Enfin, le PGQ conclut que ce que le gouvernement voulait, c'était des tarifs avantageux, tel qu'il appert des déclarations du ministre Brassard.

7. L'IMPOSITION INVALIDE D'UNE TAXE DÉGUISÉE

7.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE

[96] L'AQCIE allègue que l'ensemble des dispositions du Règlement et du Décret ont pour seul objet le financement, par les consommateurs d'électricité du Québec, du soutien apporté par le gouvernement au secteur manufacturier dans les régions, à certaines institutions locales et communautés autochtones, à l'activité économique et à l'emploi au Québec, en particulier dans certaines de ses régions.

[97] L'objet véritable du Règlement et du Décret est, selon l'AQCIE, l'imposition, par le gouvernement, d'une taxe indirecte déguisée destinée à être assumée par les consommateurs d'électricité. Selon l'AQCIE, cette imposition serait invalide, notamment pour les motifs suivants :

- elle est décrétée non pas par une loi de l'Assemblée nationale, mais par le gouvernement, en l'absence de toute habilitation législative, contrairement, entre autres, à l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*²¹ qui a

²¹ 30 et 31 Vict., c. 3 (R.-U.).

notamment pour objet d'interdire, en l'absence d'une délégation de pouvoirs claire et non ambiguë, l'imposition de taxes ou d'impôts par une institution autre que le Parlement;

- elle constitue une taxe indirecte proscrite par les articles 91 (3) et 92 (2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la charge imposée à Hydro-Québec étant destinée à être assumée par les consommateurs d'électricité aux termes de l'article 7 du Décret et de l'article 1 du Règlement, lesquels renvoient à l'article 52.2 de la Loi;
- elle est étrangère aux objets de la Loi et ne s'insère d'aucune manière dans les objectifs poursuivis par cette loi;
- elle est imposée à Hydro-Québec, contrairement à l'article 40 de la LHQ, lequel déclare que cette société n'est assujettie à aucune imposition autre que les taxes municipales et scolaires et certaines taxes prévues par la Loi sur les impôts²², qui sont décrites à l'article 16 de la LHQ.

[98] L'AQCIE prétend également que les sommes exigées des consommateurs par le biais du Décret et du Règlement ne peuvent être considérées comme des charges non fiscales destinées à assurer le financement d'un service ou à opérer une régulation économique visant à influencer certains comportements. Par ailleurs, même si tel était le cas, l'exigence de l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévaudrait toujours : l'imposition du prélèvement (le surcoût) devrait être faite par le Parlement ou être spécifiquement autorisée par ce dernier, ce qui n'est pas le cas du Règlement et du Décret.

[99] L'AQCIE distingue également la présente affaire de celle dont la Régie a eu à décider dans le cadre du dossier R-3515-2003. Selon elle, la preuve au dossier démontre sans équivoque que les sommes que les consommateurs devront assumer pour le bloc d'énergie éolienne de 450 MW sont exigées pour une fin d'intérêt public, alors que dans le dossier R-3515-2003, la Régie avait conclu dans sa décision D-2003-159 que la preuve ne démontrait pas que les coûts étaient exagérés et qu'ils comportaient un surcoût au profit du gouvernement. La Régie avait également retenu que la finalité de la vente d'électricité n'était pas d'intérêt public.

²² RLRQ, c. I-3.

[100] Selon l'AQCIE, les critères formulés par la Cour suprême du Canada visant à déterminer ce qui constitue une taxe dans l'arrêt *Eurig*²³ sont respectés.

[101] Quant au Décret de dispense, l'AQCIE est d'avis qu'il est invalide pour le seul motif qu'il constitue une taxe indirecte. L'habilitation législative de décréter une taxe serait, par ailleurs, implicite, selon l'AQCIE, vu le contexte dans lequel l'article 74.1.1 de la Loi a été adopté.

7.2 ARGUMENTS DE SÉ-AQLPA

[102] Selon SÉ-AQLPA, la notion de taxe doit être interprétée dans le contexte de la société d'aujourd'hui. À cet égard, il soumet qu'il est important et fréquent de nos jours que les entreprises s'impliquent dans leur milieu.

[103] Le fait qu'Hydro-Québec acquiert des approvisionnements supplémentaires éoliens à des fins, notamment, de développement économique régional, avec l'approbation de la Régie, et que le coût de tels approvisionnements se répercute dans les tarifs d'électricité, ne permet pas de considérer ces coûts comme une « taxe ».

7.3 ARGUMENTS DU PGQ

[104] Le PGQ soutient que les coûts reliés à l'exploitation de la filière éolienne ne constituent pas une taxe. Selon lui, ces coûts doivent être qualifiés de « frais afférents à la propriété de l'État ».

[105] Le PGQ soutient que toute somme perçue par le gouvernement n'est pas forcément une taxe. Ainsi, par exemple, les frais afférents à la propriété de l'État, comme en l'espèce, ne constituent pas une taxe, tel que l'a reconnu la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *620 Connaught Ltd*²⁴.

²³ *Succession Eurig (Re) c. Le greffier de la Cour de l'Ontario (Division générale) et le procureur général de l'Ontario*, [1998] 2 R.C.S. 565.

²⁴ *620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [2008] 1 R.C.S. 131.

[106] De plus, les critères développés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Eurig*²⁵ permettant de conclure à l'existence d'une taxe, par opposition à des frais, ne sont pas démontrés en l'espèce :

- la somme doit être exigée par la loi;
- la somme doit être imposée sous l'autorité de la législature;
- la somme doit être perçue par un organisme public;
- la somme doit être perçue pour une fin d'intérêt public.

[107] Pour le PGQ, la finalité du Décret et du Règlement n'est pas d'intérêt public. En aucun cas, les sommes qui seront perçues des consommateurs sont-elles vouées à une fin d'intérêt public. La finalité ici est de prévoir une rétribution pour un approvisionnement en électricité avec, accessoirement, des retombées économiques potentielles favorables pour les fournisseurs d'énergie éolienne en région.

[108] Selon le PGQ, dans la mesure où il y a une corrélation très étroite entre les sommes exigées et le coût du service, il ne peut s'agir d'une taxe :

« [...] *La finalité c'est un coût, un tarif qui sera payé en échange d'un produit qui est l'électricité.*

Maintenant, il est vrai que de façon accessoire la résultante de l'achat d'éolien de cette électricité-là va avoir une incidence sur l'intérêt public, mais c'est pas sa finalité. La finalité en est une qui est vouée à être intégrée dans un tarif et il y a une corrélation à peu près exacte à faire avec le service qui sera rendu »²⁶.

[109] Le PGQ soutient que la Régie, dans sa décision D-2003-159²⁷, a retenu cette position à l'égard d'une question similaire.

[110] Il indique que l'électricité distribuée par le Distributeur est assimilable à un produit ou un service fourni par le gouvernement dans un contexte commercial et qu'une telle situation ne peut s'apparenter au prélèvement d'une taxe.

²⁵ *Supra* note 23.

²⁶ Dossier R-3866-2013, pièce A-0015, p. 177.

²⁷ Dossier R-3515-2003.

[111] Enfin, selon le PGQ, les préoccupations identifiées par voie de décret font en sorte que les coûts de cette énergie s'ajoutent aux coûts de fourniture d'électricité et deviennent partie intégrante du tarif en vertu de l'article 52.1 de la Loi. Il ne peut donc s'agir d'une taxe.

[112] Le PGQ soumet que tous ses arguments s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, au Décret de dispense.

8. LE DÉFAUT DE FIXER LE PRIX MAXIMAL DU BLOC D'ÉNERGIE

8.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE

[113] Dans son avis au PGQ²⁸, l'AQCIE indique que le Règlement et le Décret de dispense sont invalides au motif additionnel qu'ils ne respectent pas les termes du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112 de la Loi, dans le premier cas, et ceux de l'article 74.1.1 de la Loi dans le second.

[114] Ces dispositions exigent que le gouvernement fixe le prix maximal de l'énergie à être acquise lorsqu'il détermine un bloc devant provenir d'une source particulière d'approvisionnement.

[115] Comme le gouvernement, en vertu de ces textes, ne peut rien déterminer d'autre que la quantité et le prix de l'énergie (ainsi que les fournisseurs et les modalités de la dispense visée à l'article 74.1.1), il s'ensuit que le coût du service d'équilibrage et de puissance complémentaire exigé par le Règlement et par le Décret de dispense ne peut valablement que faire partie du prix de l'énergie.

[116] Or, le montant maximal fixé par le Règlement et le Décret de dispense exclut le coût du service d'équilibrage et de puissance complémentaire, de sorte qu'ils ne fixent pas le prix maximal du bloc d'énergie, contrairement aux exigences législatives et contrairement aussi à ce que prévoyait le projet de *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne*.

²⁸ Pièce C-AQCIE-CIFQ-0009, par. 25 à 29.

[117] Alternativement, si le coût du « *service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration éolienne souscrite par le distributeur* » ne fait pas partie du prix de l'énergie, il s'ensuit que les dispositions du Règlement et du Décret de dispense qui exigent ce service ne sont autorisées par aucune disposition législative, de sorte qu'elles sont invalides et entraînent l'invalidité du Règlement et du Décret de dispense.

[118] Dans son argumentation, l'AQCIE indique qu'elle reconnaît que les dispositions relatives à l'intégration éolienne sont dissociables des autres dispositions du Règlement et du Décret de dispense et elle renonce, en conséquence, à certaines conclusions :

« Aux paragraphes 25 à 29 de son avis au Procureur général du Québec, l'AQCIE avait formulé quelques allégations relatives aux dispositions du Règlement et du décret 191-2014, qui exige une entente d'intégration éolienne comprenant « un service d'équilibrage et de puissance complémentaire ». L'AQCIE y concluait que ces exigences étaient invalides et que l'invalidité de ces dispositions entraînait celle de tout le Règlement, dans un cas, et de tout le décret, dans l'autre.

L'AQCIE renonce à cette dernière conclusion, reconnaissant, comme l'a fait le Procureur général au dossier R-3866-2013 à propos du Règlement, que les dispositions relatives à l'entente d'intégration éolienne sont dissociables des autres dispositions du Règlement et du décret 191-2014 »²⁹. [nous soulignons]

8.2 ARGUMENTS DE SÉ-AQLPA

[119] Selon SÉ-AQLPA, le service d'équilibrage et de puissance complémentaire constitue un bloc d'énergie différent du bloc éolien, même s'il est prévu dans le même décret. Il ajoute, de plus, que ce bloc fera l'objet d'un appel d'offres distinct.

[120] L'intervenant indique qu'à la rigueur, si l'appel d'offres pour le service d'équilibrage et de puissance complémentaire avait déjà eu lieu et que les contrats en émanant avaient déjà été approuvés par la Régie, le tout pour couvrir la même période de production que les contrats éoliens, il aurait été possible, par une simple opération mathématique, à toute personne d'inclure ce coût d'équilibrage et de puissance

²⁹ Pièce C-AQCIE-CIFQ-0019, par. 112 et 113.

complémentaire au prix maximal fixé pour l'éolien. Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce, puisque le coût d'équilibrage et de puissance complémentaire n'est pas connu d'avance.

8.3 ARGUMENTS DU PGQ

[121] Le PGQ soumet que le pouvoir réglementaire conféré par l'article 112 de la Loi constitue une faculté et non un devoir, le gouvernement n'ayant pas l'obligation de l'exercer³⁰.

[122] À cet égard, l'article 51 de la *Loi d'interprétation*³¹ édicte que lorsqu'il est dit dans une loi qu'une chose « peut » être faite, il est facultatif de l'accomplir ou non, car le terme « peut » investit l'administration gouvernementale d'un pouvoir discrétionnaire.

[123] De plus, le paragraphe 4^o du 3^e alinéa de l'article 1 du Règlement sur les conditions et les cas prévoit qu'il revient au gouvernement de déterminer si l'établissement d'un prix maximal pour un bloc d'énergie spécifique est opportun :

« 4^o la démonstration que le contrat ou la combinaison des contrats comporte le 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 d'un appel d'offres prévoyant que la totalité ou une partie des besoins des marchés québécois devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement, la démonstration que le prix le plus bas ne dépasse pas le prix maximal tel qu'établi par règlement du gouvernement, sous réserve que le gouvernement décide d'établir un tel prix maximal ».

[124] Selon le PGQ, le Règlement est conforme à la loi habilitante, qu'il prévoit ou non un prix maximal.

³⁰ P. Garant, *Droit administratif*, 6^e éd., Montréal, Blais, 2010, p. 193.

³¹ RLRQ, c. I-16.

[125] À tout événement, le PGQ soumet que dans le présent dossier, le gouvernement a effectivement choisi de déterminer, par voie réglementaire, le prix maximal de la fourniture d'électricité pour le bloc d'énergie éolienne visé par le Règlement. Le 3^e alinéa de l'article 1 du Règlement fixe en effet réellement le prix de la fourniture d'électricité à un maximum de 9,0 ¢/kWh.

[126] Le prix de la fourniture d'électricité, tel qu'arrêté par le gouvernement, n'a jamais inclu le coût de transport et du service d'équilibrage et de puissance complémentaire.

[127] Le projet de *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne*³² a été modifié subséquemment pour exclure le coût du service d'équilibrage et de puissance complémentaire du prix maximal de la fourniture d'électricité, car ces services ne relèvent pas des producteurs d'énergie éolienne.

[128] Dans les faits, le PGQ soumet que les fournisseurs d'électricité éolienne ne sont pas en mesure d'évaluer les coûts afférents à l'entente d'intégration de l'énergie éolienne, particulièrement à long terme, puisque cette entente implique des acteurs distincts.

[129] Pour ces motifs, le PGQ soutient que l'AQCIE ne peut reprocher au gouvernement d'avoir omis de fixer le prix maximal du bloc d'énergie, puisqu'il n'a aucune obligation de le faire et que, dans les faits, il l'a déterminé. Finalement, sur cette question, le PGQ soutient qu'il ne revient pas au gouvernement de réglementer des coûts afférents à la fourniture d'électricité, tels les coûts de transport et du service d'équilibrage et de puissance complémentaire.

[130] Le PGQ soumet, de plus, que selon des principes bien établis, il ne revient pas aux tribunaux de se prononcer sur l'opportunité d'une mesure réglementaire³³.

³² Pièce C-AQCIE-CIFQ-0014.

³³ *Supra* note 30, p. 281.

9. L'EXIGENCE ILLÉGALE D'UNE ENTENTE D'INTÉGRATION ÉOLIENNE

9.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE

[131] L'AQCIE réfère aux arguments qu'elle a plaidés dans le cadre des dossiers R-3848-2013 et R-3866-2013, à savoir que ni l'article 112 de la Loi, ni aucune autre disposition législative n'autorise l'inclusion d'une exigence d'entente d'intégration éolienne dans les décrets et règlements déterminant des blocs d'énergie éolienne sous l'autorité de l'article 112.

[132] En ce qui a trait au Décret de dispense, l'AQCIE soutient que les dispositions de ce décret relatives à une entente d'intégration éolienne comprenant un « *service d'équilibrage et de puissance complémentaire* » ne sont ni valides ni applicables, de sorte que le Distributeur a été bien avisé de n'avoir pas conclu une telle entente, tel que le Distributeur l'a indiqué à la Régie en audience.

[133] L'AQCIE soutient que le texte adopté par l'Assemblée nationale a limité le pouvoir de dispense à des contrats n'excédant pas 150 MW et aux contrats visés au paragraphe 2 de l'article 74.1.1, mais uniquement « *afin de permettre la conclusion de contrats auprès de fournisseurs liés à une communauté autochtone* ».

[134] L'AQCIE soumet que le maintien du paragraphe 2 de l'article 74.1.1 ne peut se justifier que par le souci du législateur d'assurer que l'intégration du bloc de 150 MW se fera même si la problématique relative à l'intégration éolienne discutée au dossier R-3848-2013 n'est pas résolue ou que sa résolution ne donne pas lieu à des appels d'offres suivis d'ententes pouvant permettre l'intégration du bloc de 150 MW.

[135] Or, dans l'hypothèse où la Régie jugerait, au dossier R-3848-2013, que le « *service d'équilibrage et de puissance complémentaire* » n'est pas approprié pour l'ensemble de l'intégration éolienne, l'AQCIE ne voit pas comment il pourrait être requis pour « *permettre la conclusion de contrats d'approvisionnement auprès de fournisseurs liés à une communauté autochtone* ».

[136] L'AQCIE soutient ainsi que la partie de la disposition du Décret de dispense autorisant la conclusion d'une entente d'intégration éolienne de gré à gré est inapplicable pour le moment et que la partie de cette disposition qui exige un « *service d'équilibrage et de puissance complémentaire* » est incompatible avec l'exercice, par la Régie, de sa juridiction à l'égard de cette question.

[137] L'AQCIE en conclut que la Régie doit ignorer, dans les décisions à rendre aux dossiers en cours, les dispositions du Règlement et du Décret de dispense qui se rapportent au « *service d'équilibrage et de puissance complémentaire* ».

9.2 ARGUMENTS DU PGQ

[138] Le PGQ soutient que cette question est théorique et non pertinente, la Régie ayant déjà reconnu, dans ses décisions passées, la nécessité de tels services. Dans ce contexte, il devient sans objet de déterminer qui du gouvernement ou de la Régie peut prévoir leur nécessité.

[139] Le PGQ soutient essentiellement que l'exigence d'assortir un bloc d'énergie éolienne d'une entente d'intégration éolienne s'inscrit dans le cadre des pouvoirs accessoires du pouvoir réglementaire gouvernemental.

[140] Les règlements pris sous l'égide du paragraphe 2.1^o du premier alinéa de l'article 112 de la Loi doivent également être conformes aux décrets concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales pris par le gouvernement à cet égard, tel qu'il ressort d'une lecture des articles 52.1 et 72 de la Loi. En décrétant la nationalité du fournisseur, de même que la localisation géographique de ses équipements, le Règlement respecte en tous points les préoccupations économiques, sociales et environnementales identifiées par le gouvernement dans le Décret 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.

10. LA LOI SUR LA RÉGIE NE PERMET PAS AU GOUVERNEMENT DE DÉTERMINER LES DÉLAIS DE RACCORDEMENT AU RÉSEAU D'HYDRO-QUÉBEC, CONTRAIREMENT À L'ARTICLE 1, PREMIER ALINÉA DU RÈGLEMENT

10.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE

[141] L'AQCIE prétend qu'aucune disposition de la Loi ne permet au gouvernement de prescrire des dates ou des délais à l'intérieur desquels les nouveaux parcs éoliens seront raccordés au réseau principal. De plus, ces dispositions du Règlement ont pour effet d'imposer l'intégration d'un bloc à une date définie, alors qu'il n'y a aucun besoin en énergie à cette dite date.

10.2 ARGUMENTS DU PGQ

[142] En raison de la présomption de validité des règlements, de la doctrine des pouvoirs accessoires et de la méthode d'interprétation téléologique, le PGQ est d'avis que ce moyen devrait être rejeté.

[143] Le PGQ soumet en effet que dans la mesure où le gouvernement est autorisé à décréter l'acquisition d'un bloc d'énergie au sens de l'article 112 de la Loi, il en découle qu'il est également autorisé à déterminer les conditions nécessaires à la réalisation de la mise en service du bloc ainsi décrété. Il fait également un raisonnement similaire à l'égard du paragraphe 2.2° de l'article 112 de la Loi. Puisque le gouvernement peut déterminer les délais à l'intérieur desquels le Distributeur doit procéder à un appel d'offres, il en découle que les dates de raccordement peuvent également être prévues au Règlement, afin de permettre au Distributeur d'informer les soumissionnaires des dates de livraison devant être respectées.

[144] Par ailleurs, selon le PGQ, même si le gouvernement n'était pas autorisé à déterminer les dates de raccordement, cette conclusion n'invaliderait pas pour autant le Règlement.

11. L'APPEL D'OFFRES NE PEUT ÊTRE DÉCRÉTÉ PAR LE GOUVERNEMENT AVANT QUE LA RÉGIE N'AIT PRÉALABLEMENT AUTORISÉ, DANS LE CADRE DE L'ADOPTION OU DE LA MODIFICATION D'UN PLAN D'APPROVISIONNEMENT, LE RECOURS AU BLOC D'ÉNERGIE DÉTERMINÉ PAR LE GOUVERNEMENT POUR SATISFAIRE LES BESOINS DES MARCHÉS QUÉBÉCOIS

11.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE

[145] Selon l'AQCIE, contrairement à ce que prévoient le Règlement et le Décret, la Loi détermine un processus selon lequel ce règlement et ce décret ne peuvent valablement prévoir la date de lancement d'un appel d'offres, non plus que celle des raccordements au réseau de transport, avant que la Régie ait conclu, dans le cadre du Plan, à l'existence de besoins et détermine qu'ils peuvent être comblés par une source particulière d'approvisionnement.

[146] Contrairement à la prétention du PGQ, l'AQCIE est d'avis que l'habitude prise par le gouvernement et le Distributeur d'ignorer les prescriptions de la Loi ne peut constituer des « us et coutumes » pouvant valablement « contribuer à lénifier des procédures qui autrement, seraient trop rigides ».

11.2 ARGUMENTS DU PGQ

[147] Selon le PGQ, le moyen soulevé par l'AQCIE dans la présente section impose une condition qui n'est pas prévue dans la Loi.

[148] Du moment où l'on constate que le plan d'approvisionnement n'est pas immuable, il serait faux de conclure que son approbation initiale est le seul moment par lequel les besoins du Distributeur peuvent être déterminés et approuvés par la Régie, comme le prétend l'AQCIE.

[149] Assujettir le pouvoir de réglementation du gouvernement à la réalisation de différentes étapes techniques et administratives aurait comme effet de lier le pouvoir décisionnel du gouvernement, sans que cette mesure n'ait été entérinée par les rédacteurs de la Loi.

[150] La thèse de l'AQCIE fait fi de la pratique s'étant développée au fil des ans. Il arrive en effet régulièrement que des programmes ou appels d'offres soient lancés avant l'approbation du plan d'approvisionnement du Distributeur.

[151] Le PGQ soutient qu'il est reconnu que les « us et coutumes » peuvent contribuer à « lénifier des procédures qui autrement, seraient trop rigides ».

[152] Le PGQ endosse également les représentations que le Distributeur a faites sur ce sujet dans le cadre du dossier R-3866-2013³⁴.

[153] Enfin, à l'égard de l'ensemble des moyens soulevés par l'AQCIE, le PGQ invite la Régie à prendre connaissance des représentations qu'il a faites dans le cadre des dossiers R-3848-2013 et R-3866-2013³⁵.

[154] Il indique également que les arguments soulevés en faveur de la validité du Règlement et du Décret s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, au Décret de dispense.

12. OPINION DE LA RÉGIE

[155] La Régie est d'avis, pour les motifs exposés ci-après, que les dispositions contestées du Règlement, du Décret et du Décret de dispense sont valides et qu'il y a lieu, en conséquence, de rejeter la demande de l'AQCIE visant leur inapplicabilité aux fins du présent dossier.

³⁴ Pièce C-PGQ-0040, par. 156.

³⁵ Pièce C-PGQ-0040, par. 157.

[156] Dans l'analyse des moyens soulevés par l'AQCIE, la Régie tient compte des règles d'interprétation législative décrites ci-après.

Règles d'interprétation législative

[157] La Cour suprême du Canada, dans le récent arrêt *Katz*³⁶, mentionnait ce qui suit :

« [24] *Pour contester avec succès la validité d'un règlement, il faut démontrer qu'il est incompatible avec l'objectif de sa loi habilitante ou encore qu'il déborde le cadre du mandat prévu par la Loi (Guy Régimbald, Canadian Administrative Law (2008), p. 132). Ainsi que le juge Lysyk l'a expliqué de manière succincte :*

[TRADUCTION] Pour déterminer si le texte législatif subordonné contesté est conforme aux exigences de la loi habilitante, il est essentiel de cerner la portée du mandat conféré par le législateur en ce qui a trait à l'intention ou à l'objet de la loi dans son ensemble. Le simple fait de démontrer que le délégataire a respecté littéralement le libellé (souvent vague) de la loi habilitante lorsqu'il a pris le texte législatif subordonné n'est pas suffisant pour satisfaire au critère de la conformité à la loi. Le libellé de la disposition habilitante doit être interprété comme comportant l'exigence primordiale selon laquelle le texte législatif subordonné doit respecter l'intention et l'objet de la loi habilitante prise dans son ensemble.

(Waddell c. Governor in Council (1983), 8 Admin. L.R. 266, p. 292)

[25] Les règlements jouissent d'une présomption de validité (Ruth Sullivan, Sullivan on the Construction of Statutes (5^e éd. 2008), p. 458). 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 (John Mark Keyes, Executive Legislation (2^e éd. 2010), p. 544-550); 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 (Donald J. M. Brown et John M. Evans, Judicial Review of Administrative Action in Canada, vol. 3 (feuilles mobiles), 15:3200 et 15:3230).

³⁶ *Katz Group Canada Inc. c. Ontario*, 2013 CSC 64.

[26] Il convient de donner au règlement contesté et à sa loi habilitante une « interprétation téléologique large [...] compatible avec l'approche générale adoptée par la Cour en matière d'interprétation législative » (United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville), 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485, par. 8; voir également Brown et Evans, 13:1310; Keyes, p. 95-97; Glykis c. Hydro-Québec, 2004 CSC 60, [2004] 3 R.C.S. 285, par. 5; Sullivan, p. 368; Loi de 2006 sur la législation, L.O. 2006, ch. 21, ann. F, art. 64).

[27] Cette analyse ne comporte pas l'examen du bien-fondé du règlement pour déterminer s'il est « nécessaire, sage et efficace dans la pratique » (Jafari c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1995] 2 C.F. 595 (C.A.), p. 604). Comme le tribunal l'a expliqué dans l'arrêt Ontario Federation of Anglers & Hunters c. Ontario (Ministry of Natural Resources) (2002), 211 D.L.R. (4th) 741 (C.A. Ont.) :

[TRADUCTION]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.
[par. 41]

[28] L'analyse ne s'attache pas aux considérations sous-jacentes « d'ordre politique, économique ou social [ni à la recherche, par les gouvernements, de] leur propre intérêt » (Thorne's Hardware Ltd. c. La Reine, [1983] 1 R.C.S. 106, p. 113). La validité d'un règlement ne dépend pas non plus de la question de savoir si, de l'avis du tribunal, il permettra effectivement d'atteindre les objectifs visés par la loi (CKOY Ltd. c. La Reine, [1979] 1 R.C.S. 2, p. 12; voir également Jafari, p. 602; Keyes, p. 266). 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 (Alaska Trainship Corp. c. Administration de pilotage du Pacifique, [1981] 1 R.C.S. 261; Re Doctors Hospital and Minister of Health (1976), 12 O.R. (2d) 164 (Cour div.); Produits Shell Canada Ltée c. Vancouver (Ville), [1994] 1 R.C.S. 231, p. 280; Jafari, p. 604; Brown et Evans, 15:3261). En réalité, bien qu'il soit possible de déclarer un règlement ultra vires pour cette raison, comme le juge Dickson l'a fait observer, « seul un cas flagrant pourrait justifier une pareille mesure » (Thorne's Hardware, p. 111) ». [nous soulignons]

[158] Ainsi, la Cour suprême du Canada énonce notamment que les règlements jouissent d'une présomption de validité et que cette 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* ».

[159] Mais, surtout, elle rappelle qu'« [i]l convient de donner au règlement contesté et à sa loi habilitante « une interprétation téléologique large [...] compatible avec l'approche générale adoptée par la Cour en matière d'interprétation législative » ».

[160] Ainsi, dans l'arrêt *Bell Express Vu*³⁷, la Cour suprême du Canada indiquait que le principe applicable faisant autorité était celui énoncé par Driedger :

« Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur ».

[161] Dans l'arrêt *Chieu*, la Cour suprême du Canada précisait qu'elle « rejette depuis longtemps la méthode littérale d'interprétation des lois »³⁸.

[162] Dans l'arrêt *Glykis*, elle confirmait l'application de ces principes aux fins de l'interprétation de textes réglementaires également :

« 5. La méthode d'interprétation des textes législatifs est bien connue (*Bell Express Vu Limited Partnership c. Rex*) [référence omise]. 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 »³⁹. [nous soulignons]

³⁷ *Bell Express Vu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, aux par. 26 à 30. Voir également l'arrêt *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, par. 27.

³⁸ Arrêt *Chieu*, par. 34.

³⁹ *Glykis c. Hydro-Québec*, 2004 CSC 60, [2004] 3 R.C.S. 285.

[163] Par ailleurs, la *Loi d'interprétation* énonce 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.

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 ». [nous soulignons]

[164] Au vu de ce qui précède, la Régie est d'avis que les principes d'interprétation qu'elle doit retenir aux fins de l'examen de la validité des dispositions réglementaires contestées sont l'approche d'interprétation téléologique, telle que prescrite par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Katz*, ainsi que le principe de la présomption de validité des actes réglementaires.

12.1 LES BESOINS À SATISFAIRE

[165] L'AQCIE est d'avis que la Loi ne confère pas au gouvernement le pouvoir de déterminer un bloc d'énergie dont la Régie doit tenir compte aux fins du Plan, lorsqu'il n'y a pas de besoins réels, actuels ou prévus à satisfaire, qui ne pourraient être satisfaits par les contrats d'approvisionnement en électricité existants, lesquels comprennent l'approvisionnement en électricité patrimoniale.

[166] L'AQCIE prétend ainsi que le Règlement et le Décret sont invalides et inapplicables dans le présent dossier.

[167] La Régie ne retient pas ce moyen, pour les motifs indiqués ci-après.

[168] En premier lieu, il y a lieu de noter que le paragraphe 2.1^o du premier alinéa de l'article 112 de la Loi énonce spécifiquement la triple finalité de la détermination par le gouvernement d'un bloc d'énergie et de son prix maximal, soit « *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* ».

[169] L'article 52.2 de la Loi prévoit que :

« [l]es coûts de fourniture d'électricité visés à l'article 52.1 sont établis par la Régie en additionnant le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale et les coûts réels des contrats d'approvisionnement conclus par le distributeur d'électricité 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 le gouvernement, en vertu du premier alinéa de l'article 74.1.1 ou du paragraphe 2.1^o du premier alinéa de l'article 112 ». [nous soulignons]

[170] L'article 72 de la Loi prévoit que le plan d'approvisionnement doit décrire :

« les caractéristiques des contrats [que le Distributeur] entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois [...]. Le plan doit tenir compte [...] pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1^o du premier alinéa de l'article 112 ». [nous soulignons]

[171] L'article 74.1 de la Loi prescrit l'application d'une procédure d'appel d'offres et d'octroi et d'un code d'éthique 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^o du premier alinéa de l'article 112 ».

[172] Par ailleurs, à l'article 2 de la Loi, l'expression « contrat d'approvisionnement en électricité » est définie de la façon suivante :

« contrat intervenu entre le distributeur d'électricité et un fournisseur dans le but de satisfaire les besoins en électricité des marchés québécois ».

[173] La Loi ne définit pas l'expression « *besoins en électricité des marchés québécois* » utilisée à son article 2 ni l'expression « *besoins des marchés québécois* » prévue à ses articles 52.2, 72 et 74.1.

[174] Toutefois, de l'avis de la Régie, il ressort des articles et de la définition précités, ainsi que de l'article 62 de la Loi, que les besoins en électricité des marchés québécois comprennent 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 de la Loi.

[175] En vertu de l'article 62 de la Loi, le Distributeur :

« est titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité sur l'ensemble du territoire du Québec, à l'exclusion des territoires desservis par les réseaux municipaux ou privés d'électricité et par la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville, le 13 mai 1997 ». [nous soulignons]

[176] Il en découle que l'expression « *besoins en électricité des marchés québécois* » introduite à l'expression « *contrat d'approvisionnement en électricité* » signifie « l'ensemble des besoins des marchés desservis par le Distributeur sur l'ensemble du territoire du Québec ».

[177] Il en découle également que les contrats (d'approvisionnement) visés à l'article 72 de la Loi comprennent non seulement la fourniture de l'électricité patrimoniale par

Hydro-Québec⁴⁰, mais également, notamment, les *sources particulières d’approvisionnement en électricité* que constituent, en vertu dudit article et du paragraphe 2.1^o du premier alinéa de l’article 112 de la Loi, les blocs d’énergie établis par règlement du gouvernement, dont le plan d’approvisionnement du Distributeur doit tenir compte en vertu de l’article 72.

[178] La Régie est d’avis qu’aux articles 52.2 et 74.1 de la Loi, par l’emploi de l’expression « *ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d’énergie [...]* » après l’expression « *contrats d’approvisionnement en électricité requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l’électricité patrimoniale* », le législateur réfère nécessairement à des besoins des marchés québécois, au même titre que ceux visés par cette dernière expression.

[179] Par ailleurs, le deuxième alinéa de l’article 72 de la Loi prescrit l’obligation suivante pour la Régie :

« Pour l’approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret ». [nous soulignons]

[180] Or, le bloc d’énergie déterminé par le Règlement, visé par la contestation de l’AQCIE, a fait l’objet d’un décret en vertu de l’article 72 de la Loi, dans lequel sont indiquées les préoccupations économiques, sociales et environnementales du gouvernement.

[181] La Régie conclut de l’ensemble de ces dispositions que le législateur a conféré au gouvernement le pouvoir de décider, d’une part, par règlement, qu’une partie des besoins en électricité des marchés québécois soient satisfaits par une source d’approvisionnement que constituent les blocs d’énergie qu’il détermine et, d’autre part, par décret, que le choix de cette source d’approvisionnement, dont le plan d’approvisionnement du Distributeur doit tenir compte, réponde à des objectifs d’ordre économique, social et environnemental indiqués dans ce même décret.

⁴⁰ En vertu du dernier alinéa de l’article 2 de la Loi, « [t]oute fourniture d’électricité par Hydro-Québec au [Distributeur] est réputée constituer un contrat d’approvisionnement ». Par ailleurs, en vertu de l’article 22, 2^e alinéa de la LHQ, Hydro-Québec doit « assurer l’approvisionnement [du Distributeur] en électricité patrimoniale ».

[182] Contrairement aux prétentions de plusieurs intervenants, la Régie est d'avis que ces pouvoirs que le législateur a confiés au gouvernement ne sont pas subordonnés à une condition préalable quant à l'existence de besoins à satisfaire qui ne seraient pas déjà satisfaits par d'autres contrats d'approvisionnement, ni à un quelconque exercice d'opportunité de la part de la Régie.

[183] Les termes de l'article 72 de la Loi sont clairs et impératifs. D'une part, le plan d'approvisionnement « *doit tenir compte du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1^o du premier alinéa de l'article 112* ». D'autre part, « *pour l'approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret* » [nous soulignons].

[184] Si les arguments des intervenants à cet égard étaient retenus, cela reviendrait à dire qu'à la limite, si la Régie en venait à la conclusion que le bloc ne répond pas à des besoins tels que reconnus par elle-même, les décrets ne recevraient aucune application. Cela équivaudrait, dans les faits, à ne pas tenir compte de ces blocs d'énergie, contrairement à l'exigence de l'article 72 de la Loi, et à substituer le jugement de la Régie aux décisions d'opportunité relevant exclusivement du gouvernement et exprimées dans un règlement et un décret visés par cet article.

[185] Qui plus est, le texte de l'article 52.2 de la Loi et l'article 3 du Décret patrimonial appuient l'interprétation selon laquelle le législateur a conféré au gouvernement le pouvoir de déterminer qu'une partie des besoins des marchés québécois peuvent être satisfaits par un bloc d'énergie qu'il détermine, indépendamment des contrats d'approvisionnement existants, y compris la fourniture d'électricité patrimoniale.

[186] D'une part, l'article 52.2 de la Loi opère une distinction entre les contrats d'approvisionnement requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale et ceux requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par le gouvernement.

[187] Cette distinction que l'on retrouve à l'article 52.2 de la Loi suppose que les besoins des marchés québécois qui seront satisfaits par un bloc n'ont pas à être des besoins qui excèdent l'électricité patrimoniale et donc, qu'un bloc peut être déterminé par le gouvernement, même si la quantité d'électricité patrimoniale disponible n'est pas épuisée.

[188] D'autre part, il ressort de l'article 52.2 (1) de la Loi et de l'article 3 du Décret patrimonial que le volume de consommation patrimoniale attribuable aux fins de la fixation des tarifs est établi notamment après déduction des blocs d'énergie déterminés par le gouvernement :

Article 52.2 (1) de la Loi :

« 1° le volume de consommation patrimoniale annuelle correspond aux volumes de consommation des marchés québécois jusqu'à concurrence de 165 térawattheures. Ce volume exclut les volumes découlant d'un tarif de gestion de la consommation ou d'énergie de secours, ceux alloués aux réseaux autonomes et les volumes approvisionnés à partir de blocs d'énergie déterminés par le gouvernement ». [nous soulignons]

Article 3 du Décret patrimonial :

« 3. Le volume annuel d'électricité patrimoniale correspondant aux volumes de consommation des marchés québécois jusqu'à concurrence de 165 térawattheures est établi en soustrayant de la somme des volumes de vente du distributeur et des volumes de pertes de transport et de distribution d'électricité, les volumes découlant d'un tarif de gestion de la consommation ou d'énergie de secours, ceux alloués aux réseaux autonomes, ceux approvisionnés à partir de blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement ainsi que, le cas échéant, les volumes découlant des contrats d'approvisionnement en électricité requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale ». [nous soulignons]

[189] Ainsi, selon la méthode d'établissement du volume d'électricité patrimoniale décrite à ces articles, les blocs d'énergie répondent en premier lieu aux besoins des marchés québécois, avant l'électricité patrimoniale.

[190] Enfin, cette interprétation de la Loi à l'effet que le gouvernement peut déterminer, par règlement, qu'une partie des besoins des marchés québécois seront satisfaits par un bloc d'énergie et qu'il peut aussi déterminer, par décret, les préoccupations économiques, sociales et environnementales associées à ce bloc d'énergie, est cohérente avec le concept de développement durable mis de l'avant dans la Politique énergétique de 1996 et stipulé à l'article 5 de la Loi ainsi qu'avec l'article 22.1 de la LHQ.

[191] À l'égard de ce concept, la Politique énergétique de 1996 indique, entre autres, ce qui suit :

« [...] le développement durable englobe les préoccupations économiques, sociales et environnementales, et prend en compte la notion d'équité, sur le plan individuel comme sur le plan collectif ».

« [...] le développement durable doit assurer l'augmentation de la richesse et la création d'emplois ».

« Dans la prise en compte des besoins, on doit considérer non seulement les besoins actuels, mais également les besoins liés à la croissance et au développement de l'ensemble du Québec et de ses régions »⁴¹.

[192] Selon la Politique énergétique de 1996, l'introduction du concept de développement durable vise, notamment, à ce que la Régie tienne compte des « externalités » économiques, sociales et environnementales, là où ses conclusions sont décisionnelles ». Il y est également indiqué que « [l]'intégration des externalités devra cependant s'effectuer en cohérence avec la politique du gouvernement et à partir de ses indications »⁴².

[193] L'article 22.1 de la LHQ indique qu'Hydro-Québec doit prévoir les moyens de satisfaire les besoins du Québec en énergie dans le cadre des politiques énergétiques que le gouvernement peut établir. Cette obligation est reflétée dans la Loi, notamment par des

⁴¹ La Politique énergétique de 1996, p. 11.

⁴² *Ibid.* à la p. 22.

dispositions qui permettent au gouvernement d'adopter un règlement afin d'imposer au Distributeur l'acquisition de blocs d'énergie éolienne dont le Plan doit tenir compte, ainsi que des dispositions permettant au gouvernement d'indiquer à la Régie, par décret, ses préoccupations économiques, sociales et environnementales dont la Régie doit tenir compte.

[194] Il ressort donc clairement, tant de la Loi, de la LHQ que de la Politique énergétique de 1996, que l'intention du législateur était de conférer au gouvernement un pouvoir dans le choix des moyens requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois.

[195] Tel qu'indiqué par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Katz*, pour qu'un règlement « *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* » [nous soulignons]. À la lumière de l'ensemble des motifs qui précèdent, une telle conclusion ne peut être retenue dans le présent dossier.

12.2 LE DROIT À L'ÉLECTRICITÉ PATRIMONIALE

[196] L'AQCIE prétend également que le Règlement et le Décret sont invalides parce que contraires à l'objectif poursuivi par la Loi et par la LHQ d'assurer prioritairement l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale à un prix avantageux.

[197] L'AQCIE soumet, notamment, que ce droit est consacré par l'article 22 de la LHQ.

[198] La Régie ne partage pas cet avis.

[199] L'article 22 de la LHQ prévoit que :

« 22. La Société a pour objets de fournir de l'énergie et d'œuvrer dans le domaine de la recherche et de la promotion relatives à l'énergie, de la transformation et de l'économie de l'énergie, de même que dans tout domaine connexe ou relié à l'énergie.

La Société doit notamment assurer l'approvisionnement en électricité patrimoniale tel qu'établi par la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01). [...] ». [nous soulignons]

[200] Tel qu'indiqué précédemment, les articles de la Loi ont pour effet de conférer au gouvernement le pouvoir de déterminer qu'une partie des besoins en électricité des marchés québécois peuvent être satisfaits par des blocs d'énergie, indépendamment des moyens déjà à la disposition du Distributeur, y incluant l'approvisionnement en électricité patrimoniale. De plus, selon l'article 52.2 (1) de la Loi et l'article 3 du Décret patrimonial, le volume d'électricité patrimoniale est établi, notamment, après déduction des blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement, ce qui démontre le caractère non prioritaire de l'approvisionnement patrimonial par rapport aux sources particulières d'approvisionnement en électricité.

[201] La Régie note également que le pouvoir conféré au gouvernement à l'article 74.1.1 de la Loi appuie cette interprétation et est cohérent avec l'ensemble du régime législatif en matière d'approvisionnement suivant lequel l'approvisionnement en électricité patrimoniale ne bénéficie pas d'une priorité par rapport aux blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement en vertu des articles 74.1.1 et 112 de la Loi.

[202] La Régie est d'avis que les termes « *doit notamment assurer l'approvisionnement en électricité patrimoniale* » utilisés à l'article 22 de la LHQ, lu dans le contexte des articles précités de la Loi et à la lumière du Décret patrimonial, doivent être compris comme comportant l'obligation pour HQP de rendre disponible au Distributeur l'approvisionnement patrimonial. Cependant, cet article ne comporte pas d'obligation pour le Distributeur d'épuiser l'approvisionnement patrimonial avant de se prévaloir des blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement.

[203] La Régie retient également la prétention du PGQ selon laquelle les propos du ministre Brassard tenus à l'Assemblée nationale en l'an 2000 ne réfèrent pas à la création d'un quelconque droit. De plus, tel qu'indiqué par le PGQ, ces propos tenus dans le cadre des travaux parlementaires sont à lire avec prudence.

[204] Enfin, quant à l'argument soulevé par l'AQCIE selon lequel le gouvernement voulait, en 2013, inverser la hiérarchie entre les blocs d'énergie et le patrimonial en tentant d'introduire un article 71.1 à la Loi, la Régie rejette cet argument et retient plutôt celui du PGQ à l'effet que rien n'indique que ce projet d'article ait un lien avec le Règlement. En soulevant un tel argument, l'AQCIE présuppose de l'intention du législateur, sans apporter d'éléments probants au soutien de sa prétention.

12.3 UNE TAXE DÉGUISÉE

[205] La Régie retient l'argument du PGQ à l'effet que la véritable question à laquelle elle doit répondre est celle de déterminer la nature juridique des coûts reliés à l'achat d'énergie éolienne provenant de blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement.

[206] La Régie est ici confrontée à deux positions diamétralement opposées. D'abord, celle soutenue notamment par l'AQCIE à l'effet que les coûts associés au développement de la filière éolienne, en situation de surplus énergétiques, constituent un surcoût assimilable à une taxation indirecte déguisée, puisque le gouvernement tenterait ainsi de financer des projets de développement sociaux-économiques régionaux non pas par le biais de capitaux provenant des taxes et des impôts, mais plutôt par les revenus provenant des tarifs d'électricité du Distributeur. Ce type de financement serait illégal sur le plan constitutionnel.

[207] À l'opposé, la position du PGQ soutenue par le Distributeur est à l'effet qu'il ne s'agit nullement de taxation, mais plutôt de « *frais afférents à la propriété de l'état* ».

[208] SÉ-AQLPA, pour d'autres motifs, soutient également qu'il ne s'agit pas de taxation.

[209] Le PGQ soumet qu'en procédant à l'exercice de qualification de la nature juridique des coûts, la Régie doit le faire en faisant abstraction du contexte des surplus énergétiques actuels. Selon lui, cette qualification ne peut être tributaire d'un contexte de déséquilibre énergétique à une période précise dans le temps.

[210] La Régie retient l'argument à l'effet que les coûts reliés à l'achat d'énergie éolienne provenant de blocs déterminés par règlement du gouvernement ne constituent pas une taxe.

[211] Dans l'arrêt *Eurig*⁴³, la Cour suprême du Canada rappelait les quatre conditions requises pour conclure qu'une somme versée au gouvernement constitue une taxe. La somme doit être exigée par la loi, être imposée sous l'autorité de la législature, être perçue par un organisme public et, finalement, être perçue pour une fin d'intérêt public.

[212] Dans sa décision D-2003-159⁴⁴, la Régie, comparant la situation devant elle à celle prévalant dans l'arrêt *Eurig*, se prononçait déjà sur la qualification des coûts reliés à l'achat d'énergie par le Distributeur auprès d'HQP et même, d'autres fournisseurs :

« Nous sommes loin d'une telle situation [celle qui prévalait dans l'affaire Re Succession Eurig]. Dans la détermination du prix de la soumission et des contrats entre les divisions d'Hydro-Québec, l'État, comme actionnaire de HQP et du Distributeur, n'agit pas dans le cadre de l'exercice de son pouvoir public. Il agit, dans le présent cas, comme propriétaire. L'exercice de ce pouvoir place alors l'État, comme Hydro-Québec, dans la même position que tout citoyen en regard de l'exercice de son droit de propriété.

[...]

En conséquence de l'approbation des Contrats avec HQP et de leur exécution, les coûts d'achat de cette électricité seront pris en compte lors de l'établissement des tarifs du Distributeur [note de bas de page omise]. Ces tarifs ne sont pas constitués de sommes exigées pour une fin d'intérêt public, mais reflètent le coût de la prestation d'un service offert aux consommateurs d'un produit : l'électricité. De plus, la Régie souligne que le coût de l'électricité acquise auprès d'HQP, ou de tout autre fournisseur, correspond à un prix de marché découlant d'un

⁴³ *Supra* note 23.

⁴⁴ Dossier R-3515-2003.

processus d'appel d'offres. Cette situation ne saurait s'apparenter à la perception d'une somme pour une fin d'intérêt public »⁴⁵. [nous soulignons]

[213] En tant que mandataire de l'État⁴⁶, les biens que possède Hydro-Québec, y compris l'électricité, sont la propriété de l'État :

« 3.1.2. *La Société a le pouvoir de posséder des biens; ce pouvoir n'est pas limité.*

Les biens possédés par la Société sont la propriété de l'État, depuis le 15 avril 1944, mais l'exécution des obligations de la Société peut être poursuivie sur ces biens ». [nous soulignons]

[214] À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que le *Code civil du Québec* prévoit que l'électricité est réputée être un bien meuble en droit québécois :

« 906. *Sont réputées meubles corporels les ondes ou l'énergie maîtrisées par l'être humain et mises à son service, quel que soit le caractère mobilier ou immobilier de leur source* ».

[215] La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *620 Connaught Ltd.*⁴⁷, dispose que toute somme perçue par le gouvernement n'est pas nécessairement une taxe. Il en est ainsi des frais d'installation ou de service, des redevances de nature réglementaire et des frais afférents à la propriété de l'État⁴⁸.

⁴⁵ Dossier R-3515-2003, décision D-2003-159, p. 10 et 11.

⁴⁶ Articles 3.1.1 et 3.1.2 de la LHQ.

⁴⁷ *Supra* note 24, par. 49.

⁴⁸ *Supra* note 24, par. 19 : prélevés pour l'utilisation d'installations ou de services; par. 20 : exigés à l'égard de droits ou d'avantages et servant à financer un régime de réglementation ou à modifier des comportements et par. 49 : exigés pour des produits et services fournis par le gouvernement dans un contexte commercial et qui peuvent être établis en fonction des forces du marché; voir également P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5th edition supplemented, Thompson Carswell, vol. 1, p. 31-18 et 31-19.

[216] Dans ce dernier arrêt, la Cour suprême du Canada fait siens les propos du professeur Hogg, qui qualifie de la façon suivante les frais afférents à la propriété de l'État :

« [TRADUCTION] ... les redevances [afférentes au droit de propriété de l'État] sont levées par les provinces dans l'exercice de leurs droits de propriété sur les biens du domaine public. Ainsi, une province peut, en contrepartie du versement de droits de permis, de loyers ou autres redevances, permettre aux acteurs du secteur privé d'exploiter les ressources naturelles qui lui appartiennent; et une province peut exiger d'être payée lorsqu'elle vend des livres, des boissons alcooliques, de l'électricité, des voyages en train ou d'autres biens et services fournis dans un contexte commercial »⁴⁹. [nous soulignons]

[217] À ce titre, l'électricité distribuée par Hydro-Québec est assimilable à un produit fourni par le gouvernement dans un contexte commercial.

[218] Dans son ouvrage intitulé *Constitutional Law of Canada*, le professeur Hogg précise les droits des gouvernements quant à leurs propriétés publiques respectives :

« *The exploitation of a provincially-owned resource can be controlled by the province, either by the province directly producing and selling the resource, or by the province granting permits, leases or licences that authorize private firms to produce and sell the resource. Obviously, the rate of production, the degree of processing within the province and (subject to market conditions) the price at which it is to be sold can be controlled by the province as proprietor.*

[...]

Similarly, a province can profit from the exploitation of provincially-owned resources in a variety of ways: by direct sales or by licence fees, rents or royalties.

[...]

All Canadian governments are extensively involved in commercial activities, either directly or through Crown corporations. Governments sell liquor, electricity, insurance, books, wheat, eggs and other natural products »⁵⁰. [nous soulignons]

⁴⁹ *Supra* note 24, par. 49.

⁵⁰ P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, précité à la note 48, p. 29.3 à 29.5, 30.18 et 30.19.

[219] La Régie réitère, comme elle le mentionnait dans sa décision D-2003-159⁵¹, que les tarifs ne sont pas constitués de sommes exigées pour une fin d'intérêt public, mais reflètent le coût de la prestation d'un service offert aux consommateurs d'un produit, l'électricité, propriété de l'État.

[220] La finalité des coûts assumés par les clients du Distributeur et de ceux engagés par ce dernier pour acquérir la fourniture est, d'une part, de nature commerciale et, d'autre part, de la rétribution pour un approvisionnement en électricité. Les retombées économiques favorables pour les fournisseurs d'énergie éolienne en région qui pourraient en découler, le cas échéant, ne constituent pas la finalité des sommes payées par les consommateurs. Par ailleurs, tel que mentionné par le PGQ, s'il en découle un bénéfice, de façon accessoire, cela ne modifie pas la finalité des coûts.

[221] En ce qui a trait aux coûts reliés à l'achat d'énergie éolienne provenant de blocs déterminés par un décret en vertu de l'article 74.1.1 de la Loi, la Régie est d'avis qu'il ne s'agit pas non plus d'une taxe, pour les mêmes motifs que ceux mentionnés aux paragraphes précédents.

12.4 LE PRIX MAXIMAL DU BLOC D'ÉNERGIE

[222] Dans son avis au PGQ, l'AQCIE conclut que le défaut de fixer le prix maximal du bloc d'énergie entraîne l'invalidité du Règlement et du Décret de dispense. La Régie comprend, par ailleurs, que l'AQCIE renonce à cette conclusion dans son argumentation, reconnaissant que les dispositions relatives à l'intégration éolienne sont dissociables des autres dispositions du Règlement et du Décret de dispense⁵².

⁵¹ Dossier R-3515-2003.

⁵² Pièce C-AQCIE-CIFQ-0019, par. 113.

12.5 L'EXIGENCE D'UNE ENTENTE D'INTÉGRATION ÉOLIENNE

[223] En ce qui a trait au Règlement, il s'agit, en particulier, de déterminer si l'analyse des dispositions pertinentes de la Loi permet de conclure que le gouvernement a le pouvoir d'assortir le bloc d'énergie éolienne fixé par le Règlement d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne.

[224] La Régie retient l'argument du PGQ voulant qu'en vertu de la doctrine de la compétence par déduction nécessaire, le gouvernement a le pouvoir ancillaire de déterminer les conditions pour la réalisation de l'exploitation de la filière éolienne. La *Loi d'interprétation*, dont l'article 17 édicte que « [l]'autorisation de faire une chose comporte tous les pouvoirs nécessaires à cette fin »⁵³ soutient également cette conclusion.

[225] Or, il a été reconnu par la Régie qu'un service d'équilibrage est nécessaire pour intégrer la production éolienne, par essence variable et aléatoire :

« 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 » [note de bas de page omise] [et] le service d'équilibrage vise à atténuer l'impact des risques pour la sécurité des approvisionnements du Distributeur qui résultent de la variabilité inhérente à la production d'énergie éolienne »⁵⁴. [nous soulignons]

[226] Dans ce contexte, la Régie juge valide la détermination par le gouvernement, dans le Règlement, de la nécessité d'assortir le bloc d'énergie éolienne d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne.

⁵³ *Supra* note 30, à la p. 199.

⁵⁴ Dossier R-3550-2004, décision D-2005-76, p. 5 et 6.

[227] L'exercice de ce pouvoir est d'ailleurs compatible et cohérent avec les objectifs de la Loi (au sens de l'arrêt *Katz*), en particulier celui d'assurer la sécurité et la fiabilité des approvisionnements des marchés québécois⁵⁵.

[228] Par ailleurs, le pouvoir du gouvernement de dispenser le Distributeur de recourir à l'appel d'offres pour conclure « *une entente d'intégration de l'énergie éolienne, comprenant un service d'équilibrage et de puissance complémentaire* », tel que prévu au Décret de dispense, est compatible avec le libellé de l'article 74.1.1 (1) (2°) qui autorise explicitement le gouvernement à « [...] *dispenser le distributeur d'électricité de recourir à l'appel d'offres pour les contrats suivants : [...] 2° les contrats relatifs à l'approvisionnement nécessaire à l'intégration de tout bloc d'énergie visé au paragraphe 1° ou au paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112* ».

[229] Tel que mentionné précédemment, un service d'équilibrage est en effet nécessaire pour intégrer la production éolienne.

12.6 LES DÉLAIS DE RACCORDEMENT AU RÉSEAU D'HYDRO-QUÉBEC

[230] Le motif d'irrecevabilité soulevé par l'AQCIE à l'effet que le gouvernement ne peut prescrire de dates ou de délais à l'intérieur desquels les nouveaux parcs éoliens seront raccordés au réseau d'Hydro-Québec se fonde sur l'argument qu'aucune disposition de la Loi ne permet semblable prescription et que les dispositions du Règlement ont pour effet d'imposer l'intégration d'un bloc à une date définie, alors qu'il n'y a aucun besoin à cette date.

[231] Pour l'ensemble des motifs indiqués à la section 12.1 de la présente décision relative à la nécessité d'existence de besoins en énergie à combler et à la section 12.5 relative à l'exigence d'une entente d'intégration éolienne, en raison de la présomption de validité des règlements, de la doctrine des pouvoirs accessoires et de la méthode d'interprétation téléologique, la Régie rejette ce moyen d'irrecevabilité.

⁵⁵ Voir, en particulier, les articles 31 (1) (2°) et 72 de la Loi et les articles 1 (2° et 3°) et 6 du Règlement sur le Plan.

[232] La Régie est d'accord avec les arguments du PGQ à l'effet que puisque le gouvernement est autorisé à décréter l'acquisition d'un bloc d'énergie au sens de l'article 112 de la Loi, il en découle qu'il est également autorisé à déterminer les conditions nécessaires à la réalisation de la mise en service du bloc ainsi décrété.

[233] De plus, en ce qui a trait au raisonnement similaire que propose le PGQ, fondé sur son interprétation du paragraphe 2.2^o de l'article 112 de la Loi, la Régie considère que, puisque le gouvernement peut déterminer les délais à l'intérieur desquels le Distributeur doit procéder à un appel d'offres, il en découle implicitement que les dates de raccordement peuvent également être prévues au règlement, afin de permettre au Distributeur d'informer les soumissionnaires des dates de livraison qui devront être respectées.

12.7 CONDITIONS PRÉALABLES À LA DÉTERMINATION D'UN BLOC D'ÉNERGIE PAR RÈGLEMENT DU GOUVERNEMENT

[234] Pour les motifs déjà mentionnés à la section 12.2, la Régie ne retient pas ce moyen soulevé par l'AQCIE. En effet, la Régie n'a tout simplement pas de discrétion pour refuser de tenir compte d'un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement.

[235] De plus, en retenant la prétention de l'AQCIE, la Régie se trouverait à ajouter au texte de la Loi, puisqu'aucune telle condition n'y est prévue, ce qu'elle ne peut manifestement pas faire.

[236] Assujettir le pouvoir de réglementation du gouvernement à la réalisation de différentes étapes, qu'elles soient techniques ou administratives, aurait comme conséquence de lier le pouvoir décisionnel de ce dernier, sans que cette mesure ait été prévue ou entérinée par le législateur.

[237] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

REJETTE la contestation de l'AQCIE.

Louise Rozon
Régisseur

Diane Jean
Régisseur

Bernard Houle
Régisseur

Représentants :

Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO) représentée par M^e Stéphanie Lussier;

Association des hôteliers du Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ) représenté par M^e Steve Cadrin;

Association québécoise de la production d'énergie renouvelable (AQPER) représentée par M^e Stéphane Nobert;

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représenté par M^e Pierre Pelletier;

Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM) représentée par M^e Paule Hamelin;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M^e André Turmel;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ) représenté par M^e Geneviève Paquet;

Hydro-Québec représentée par M^e Éric Fraser;

Option consommateurs (OC) représentée par M^e Éric David;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par M^e Franklin S. Gertler;

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Annie Gariépy;

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;

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