

QUÉBEC

NO : R-3864-2013

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

DEMANDE D'APPROBATION DU PLAN
D'APPROVISIONNEMENT 2014-2023

HYDRO-QUÉBEC, personne morale de droit public légalement constituée en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (L.R.Q., c. H-5), ayant son siège au 75, boul. René-Lévesque Ouest, dans les cité et district de Montréal, province de Québec, H2Z 1A4;

Demanderesse
(ci-après le « Distributeur »)

et

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS D'ÉLECTRICITÉ, personne morale légalement constituée ayant son siège au 1010 Sherbrooke Ouest, bureau 1800, Montréal, province de Québec, H3A 2R7;

(ci-après « AQCIE »)

AVIS AU PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

(Art. 95 C.p.c.)

Veillez prendre avis que dans le dossier ci-dessus décrit, l'AQCIE compte soulever l'invalidité et le caractère inapplicable du *Règlement sur un bloc de 450 MW d'énergie éolienne*, adopté le 6 novembre 2013 par le décret 1149-2013 (le « Règlement »), de même que des Décrets 1149-2013 et 1150-2013 ainsi que du Décret 191-2014 du 26 février 2014 concernant une dispense de recours à la procédure d'appel d'offres pour un bloc d'énergie éolienne de 149,65 MW.

Les prétentions de l'AQCIE et les moyens sur lesquels elles sont basées feront l'objet d'une argumentation lors d'une audience devant avoir lieu à compter du 16 juin 2014 dans les bureaux de Montréal de la Régie de l'énergie.

L'ensemble des procédures déjà produites au dossier par les divers participants peut être consulté sur le site Web de la Régie.

Copie du mémoire de l'AQCIE dans ce dossier est jointe au présent avis de même que copie des diverses pièces mentionnées à cet avis.

Les représentants du Procureur général sont priés d'adresser toute communication destinée à l'AQCIE à son procureur par courrier électronique à l'adresse indiquée à la fin du présent avis.

CONTEXTE DU PRÉSENT AVIS

1. En novembre 2013, le Distributeur a déposé auprès de la Régie de l'énergie (la « Régie ») une demande d'approbation d'un plan d'approvisionnement pour la période 2014 à 2023 en vertu de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la « LRÉ »).
2. Dans ce plan, le Distributeur tient compte de l'acquisition prévue de nouveaux approvisionnements totalisant 800 MW provenant de la filière éolienne.
3. Ces 800 MW annoncés en mai 2013 par l'ancien gouvernement se répartissent comme suit :
 - 450 MW ayant fait l'objet des décrets 1149-2013 et 1150-2013 adoptés le 6 novembre 2013;
 - 150 MW (plus précisément 149,65 MW) ayant fait l'objet du décret 191-2014 adopté le 26 février 2014;
 - 200 MW n'ayant fait l'objet d'aucun décret.
4. Dans le mémoire qu'elle a produit le 15 mai 2014 au dossier R-3864-2013 de la Régie, l'AQCIE soutient que le plan ne devrait pas tenir compte de ces nouveaux approvisionnements annoncés pour divers motifs, dont l'invalidité et le caractère inapplicable des décrets et règlement relatifs au bloc de 450 MW et du décret relatif au bloc de 149,65 MW.

MOYENS INVOQUÉS PAR L'AQCIE

5. Les moyens qu'entend invoquer l'AQCIE au soutien de ses prétentions sont exposés ci-après.

A- L'INEXISTENCE DE BESOINS À SATISFAIRE

6. Les articles 52.2, 72, 74.1, 74.1.1, 74.2 et 112, dernier alinéa, de la LRÉ postulent tous l'existence de besoins à satisfaire par des blocs d'énergie.
7. La LRÉ ne permet pas au gouvernement de déterminer de tels blocs d'énergie aux fins des articles 52.2, 72 ou 74.1 en l'absence de besoins à satisfaire.
8. Or, selon ses prévisions, le Distributeur n'aura pas besoin d'approvisionnements supplémentaires en 2016 ou en 2017, soit les années prévues à l'article 1 du Règlement pour la mise en exploitation des parcs éoliens totalisant 450 MW et au paragraphe 1 du premier alinéa du dispositif du décret 191-2014 relatif aux 149,65 MW, non plus que lors des années qui suivront.

9. Tel qu'il ressort du plus récent bilan en énergie pour la période 2014-2027 qu'il a rendu public le 23 septembre 2013 dans le cadre du dossier R-3854-2013 (pièce B-0076, HQD-1, Doc-4.2, Complément de preuve #2, page 5), et des témoignages de ses représentants dans ce dossier, le Distributeur prévoit se trouver en situation de surplus sur toute cette période, et ses besoins pour de nouveaux approvisionnements de long terme n'apparaissent véritablement qu'en 2027.
10. Ces surplus ressortent non seulement de la ligne « (surplus) » au bas du tableau reproduit ci-après, mais aussi du fait que la centrale de TCE ne sera pas ou que très peu sollicitée au cours de cette période et que le recours aux contrats en base et cyclable conclus avec le Producteur sera limité :

**TABLEAU R-2.1
BILAN EN ÉNERGIE (EN TWH)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
= Besoins visés par le Plan	183,6	182,6	184,8	185,6	187,1	191,4	193,8	194,4	195,7	197,0	199,0	199,4	200,6	201,9
- Volume d'électricité patrimoniale	171,5	168,9	169,1	168,7	169,1	171,5	173,0	173,1	173,8	174,4	175,2	175,7	176,3	178,3
- Appro. non patrimoniaux	12,1	13,7	15,7	16,9	18,0	20,0	20,8	21,3	21,9	22,6	23,8	23,6	24,3	23,6
• TransCanada Energy	-	-	-	-	-	-	-	0,7	0,7	1,1	1,1	1,1	0,7	-
• HQP - Base et cyclable	3,3	3,2	3,2	3,3	3,3	4,1	4,5	4,6	4,7	4,3	3,9	4,0	0,8	0,8
• Cyclable	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	0,4
• Base	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	0,5
• Énergie différée	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
• Énergie rappelée	-	-	-	-	-	0,6	0,9	0,9	0,9	1,0	0,5	-	-	-
• Autres contrats de long terme	8,6	10,4	12,4	13,4	14,4	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,1	15,1	14,7
• Biomasse (incluant Tembec)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
• Biomasse II : 125 MW	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
• Biomasse III : 300 MW	0,8	1,1	1,8	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
• Éolien I : 990 MW	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,2
• Éolien II : 2000 MW	4,3	5,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
• Éolien III : 500 MW	0,1	0,5	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
• Éolien IV : 800 MW	-	-	0,1	0,7	1,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
• Petite hydraulique : 150 MW	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
• Achat de court terme	0,2	0,1	0,1	0,2	0,4	0,6	1,1	0,9	1,4	1,6	3,0	3,0	3,0	3,0
• Achat de long terme	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,5	1,5	5,1
= (Surplus)	(7,3)	(9,9)	(9,8)	(10,2)	(9,8)	(7,4)	(5,9)	(5,8)	(5,1)	(4,4)	(3,7)	(3,1)	(2,6)	(0,5)

11. Dans sa plaidoirie au dossier R-3854-2013, le procureur du Distributeur résumait la position de celui-ci à cet égard dans les termes suivants (n.s. du 17 décembre 2013, p. 40) :

« Puis on aura beau faire tous les sparages, faire toutes les spéculations, là, il n'y a personne qui va nous dire qu'on voit des besoins certains quand le Distributeur est en surplus jusqu'en deux mille vingt-sept (2027). »

12. En réalité, les approvisionnements en énergie disponibles au cours des années 2014 à 2027 excèdent les besoins prévus par le Distributeur davantage même que ne le montre la dernière ligne du tableau reproduit au paragraphe 12 ci-dessus, laquelle ne représente que l'énergie patrimoniale que le Distributeur prévoit ne pas pouvoir utiliser.

13. Tel qu'il appert du tableau joint comme annexe A à la pièce C-UC-0019 produite au dossier R-3854-2013 par l'intervenante Union des Consommateurs, les surplus prévus avant recours à divers moyens de gestion (suspension du contrat avec TCE, recours limité aux contrats d'approvisionnement en base et cyclable avec Hydro-Québec Production et sous-utilisation de l'électricité patrimoniale) culmineraient à 16,6 TWh en 2017 et seraient au cours de cette période au minimum de 7,5 TWh par année dans l'hypothèse où le Distributeur devrait acquérir l'énergie devant provenir des blocs d'énergie prévus au Règlement (450 MW) et des autres blocs d'énergie déjà annoncés par le gouvernement (au total, 800 MW, dont les 149,65 MW prévus au décret 191-2014). Copie du tableau d'UC est jointe au présent avis comme **pièce AQCIE-1**.

14. En excluant l'énergie devant provenir des blocs d'énergie résultant d'une capacité de 800 MW, les surplus d'énergie prévus seraient déjà très élevés et correspondraient, selon les prévisions du Distributeur, aux quantités suivantes, avant recours aux moyens de gestion susmentionnés (en TWh) :

<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>
13,7	16,3	16,2	15,9	14,6	11,1	9,5
<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2023</u>	<u>2024</u>	<u>2025</u>	<u>2026</u>	<u>2027</u>
8,7	7,9	6,9	5,9	5,3	5,0	7,0

15. Force est de conclure que, dans toutes les hypothèses considérées, le bloc d'énergie visé par le Règlement et celui visé par le décret 191-2014 ne peuvent pas être appelés à satisfaire des besoins réels actuels ou présentement prévisibles qui ne seront pas satisfaits par les approvisionnements déjà assurés. Il en résulte que le Règlement et les Décrets 1149-2013, 1150-2013 et 191-2014 sont *ultra vires*, invalides, inapplicables et inopérants et ne sauraient en conséquence justifier qu'on tienne compte des blocs d'énergie qu'ils visent dans le plan d'approvisionnement du Distributeur.

B- LA VIOLATION DU DROIT À L'ÉLECTRICITÉ PATRIMONIALE

16. Le Règlement et les décrets sont également invalides parce que contraires à l'objectif poursuivi par la *Loi sur Hydro-Québec* et par la *Loi sur la Régie de l'énergie* d'assurer prioritairement l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale à un prix avantageux pour un volume de 165 TWh (augmenté à 178,86 TWh pour tenir compte des pertes de transport, tel que déterminé par le Décret D-1277-2001 « *concernant les caractéristiques de l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale* », (2001) 133 G.O. II, 7705).

17. Cet objectif ressort non seulement des dispositions de ces lois, mais également des déclarations d'intention formulées par les membres de l'Assemblée nationale lors de la mise en place du régime actuel en l'an 2000 par le projet de loi 116 (2000, c. 22), notamment par le ministre des Ressources naturelles de l'époque, M. Jacques Brassard, qui déclarait à l'Assemblée nationale, le 26 mai 2000, ce qui suit :

Actuellement, nous consommons 150 TWh, ce qui veut dire qu'il y a encore 15 TWh qui, au fil des années, pourront être rapatriés, parce qu'on les exporte actuellement, pour des fins de consommation interne. La production actuellement vendue à l'extérieur du Québec sera donc rapatriée, à prix fixe toujours –0,0279 \$ –en fonction des besoins québécois et devra suffire pour les besoins du Québec jusqu'en 2004, selon Hydro-Québec et selon le ministère des Ressources naturelles également.

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.

<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/36-1/journal-debats/20000526/9353.html>

(un peu après 12h10)

18. L'ancien gouvernement a tenté sans succès d'inverser la hiérarchie qui prévaut en matière d'approvisionnement, à l'occasion de la discussion du projet de loi 25, devenu le chapitre 16 des lois de 2013. Il a alors proposé l'ajout de l'article suivant à la LRÉ :

« 71.1 La fourniture d'électricité est destinée exclusivement à la satisfaction des besoins des marchés québécois.

Ces besoins sont satisfaits en priorité par la fourniture d'électricité autre que l'électricité patrimoniale puis, lorsque cette fourniture est écoulee, par l'électricité patrimoniale. »

Copie des propositions ministérielles d'amendement est produite comme **pièce AQCIE-2.**

19. Cette proposition d'amendement n'a pas été acceptée de sorte que c'est le régime décrit aux paragraphes 25 et 26 qui continue de prévaloir au Québec.
20. Or, le Règlement et les décrets visent précisément, dans le contexte actuel de surplus d'approvisionnements, à réduire davantage la part de l'approvisionnement du marché québécois provenant de l'électricité patrimoniale, à augmenter en conséquence les coûts d'approvisionnement supportés par les consommateurs du Québec et à rendre disponible au Producteur d'électricité de l'énergie à bon marché qu'il pourra vendre à profit sur les marchés étrangers ou consacrer éventuellement à l'approvisionnement à bas prix de nouvelles industries en vertu de la politique économique récemment mise de l'avant par l'ancien gouvernement, aux dépens des consommateurs actuels d'électricité.

-
21. Il s'agit précisément là des objectifs qui étaient visés par la proposition d'amendement que l'ancien gouvernement a dû retirer, tel qu'il appert des déclarations du ministre des Finances d'alors, dont copie est jointe comme **pièce AQCIE-3**.

C- L'IMPOSITION INVALIDE D'UNE TAXE DÉGUISÉE

22. Tel qu'il appert de l'ensemble des dispositions du Règlement et de celles des Décrets, ces textes administratifs et réglementaires ont pour seul objet avoué le financement par les consommateurs d'électricité du Québec du soutien que souhaite apporter le gouvernement du Québec
- a) au secteur manufacturier dans les régions du Québec;
 - b) à certaines institutions locales et communautés autochtones; et
 - c) à l'activité économique et à l'emploi au Québec, en particulier dans certaines de ses régions.
23. L'objet véritable du Règlement et des décrets est l'imposition par le gouvernement d'une taxe indirecte déguisée destinée à être supportée par les seuls consommateurs d'électricité du Québec aux fins mentionnées au paragraphe qui précède.
24. Cette imposition est invalide notamment pour les motifs suivants :
- a) Elle est décrétée non pas par une loi mais par le gouvernement en l'absence de toute habilitation législative, contrairement, entre autres, à l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui a 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.
 - b) 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 supportée par les consommateurs d'électricité aux termes de l'article 7 du Décret 1150-2013 et de l'article 1 du Règlement, lesquels renvoient à l'article 52.2 de la LRÉ.
 - c) Elle est étrangère aux objets de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et ne s'insère d'aucune manière dans les objectifs poursuivis par cette loi.
 - d) Elle est imposée à Hydro-Québec, contrairement à l'article 40 de la *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., c. H-5, 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 impôts*, L.R.Q., c. I-3, qui sont décrites à l'article 16 de la *Loi sur Hydro-Québec* (la taxe sur le capital et la taxe sur les services publics).

D- LE DÉFAUT DE FIXER LE PRIX MAXIMAL DU BLOC D'ÉNERGIE

25. Accessoirement, l'AQCIE soumet que le Règlement et le décret 191-2014 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 LRÉ, dans le premier cas, et ceux de l'article 74.1.1 dans le second.

26. Ces textes exigent en effet que le gouvernement fixe le prix maximal de l'énergie à être acquise lorsqu'il détermine un bloc d'énergie devant provenir d'une source particulière d'approvisionnement.
27. 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 sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne souscrite par le distributeur* » exigé par le deuxième alinéa de l'article 1 du Règlement et par le décret 191-2014 ne peuvent valablement que faire partie du prix de l'énergie.
28. Or, le montant maximal de 9,0¢/KWh fixé par le Règlement et le décret 191-2014 exclut « *le coût (...) du service d'équilibrage et de puissance complémentaire* », de sorte que le Règlement et le décret 191-2014 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* » qui avait été publié dans la Gazette officielle du Québec du 28 août 2013, à la page 3565 A et dont copie est jointe comme **pièce AQCIE-4**.

E- L'EXIGENCE ILLÉGALE D'UNE ENTENTE D'INTÉGRATION ÉOLIENNE

29. 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 la disposition du Règlement et celle du décret 191-2014 qui exigent ce service ne sont autorisées par aucune disposition législative de sorte qu'elles sont invalides et entraînent l'invalidité de tout le Règlement et du décret 191-2014.

F- LA LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE 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.

G- 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.

Lévis, le 15 mai 2014

(s) Pierre Pelletier

PIERRE PELLETIER
Procureur de l'AQCIE

2843, rue des Berges,
Lévis (Québec) G6V 8Y5
Téléphone : (418) 903-6886
Télécopie : (418) 650-7075
Courrier électronique : pelletierpierre@videotron.ca