

C A N A D A
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

N^o : R-3864-2013

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

et

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ

Intervenants

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Mis en cause

ARGUMENTATION DU PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

I- Mise en contexte

1. En novembre 1996, le gouvernement du Québec s'est doté d'une nouvelle politique énergétique dont l'objet visait notamment la redéfinition des orientations et des politiques énergétiques gouvernementales jusqu'alors en vigueur, afin que celles-ci tiennent compte de l'évolution de la réalité québécoise¹.
2. Parmi les initiatives proposées par cette politique énergétique – laquelle traduit les consensus qui ont été établis lors du débat public sur l'énergie – figurait nommément le développement de la filière éolienne².

¹ L'énergie au service du Québec : une perspective de développement durable, Gouvernement du Québec, ministère des Ressources naturelles, 1996 (ONGLET 32)

² Idem, page 48.

3. Or, il est utile de souligner que la réflexion gouvernementale quant au développement de cette filière ne s'est jamais limitée à la seule question de l'*approvisionnement* en énergie des consommateurs québécois, mais s'inscrivait plutôt dans une vision gouvernementale plus large.

4. En effet, dès le départ, les préoccupations liées au développement économique et au développement régional ont pris une très grande place dans les orientations gouvernementales.

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

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

[...]

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

[...]

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

(ONGLET 32, page 48)

(Nos soulignés)

5. Dans le même sens :

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

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

[...]

À cet égard, il m'apparaît que la taille de la quote-part devrait être suffisamment importante pour assurer le développement d'une industrie de fabrication des équipements éoliens. À cette fin, il semblerait préférable que la quote-part soit déterminée, pour le moment, en terme de capacité installée annuellement afin de minimiser l'influence des fluctuations du marché de l'électricité. »

(Annexe A)

(Nos soulignés)

6. Dans l'Avis faisant suite à la lettre du ministre Chevrette précitée, la Régie a elle-même eu l'occasion de se prononcer sur la place de cette filière dans le portefeuille énergétique du Québec :

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

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

(Page 13)

[...]

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

(Page 30)

(Nos soulignés)

7. Le Procureur général du Québec est d'opinion que cet avis de la Régie, qui a été produit après la tenue d'audiences publiques marquées par la participation de 18 organisations, vient confirmer, sinon appuyer, les préoccupations gouvernementales de développement économique.
8. En mai 2006, le gouvernement rendait publique la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*³ qui confirme la volonté de poursuivre le développement de la filière éolienne en énonçant un objectif de développement de 4 000 MW à l'horizon 2015 et en précisant l'emplacement des futurs équipements éoliens:

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

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

(Page 32)

« Le gouvernement prend ainsi les moyens nécessaires pour assurer les retombées régionales et favoriser l'implication directe des régions et des communautés autochtones. Comme dans le cas de l'hydroélectricité, les entreprises québécoises pourront établir un savoir-faire leur permettant par la suite de se positionner sur des marchés extérieurs en forte croissance. »

(www.mrn.gouv.qc.ca/energie, page 32)

(Nos soulignés)

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

9. Cette volonté a été subséquemment consacrée de façon législative notamment par l'adoption d'une série de règlements⁴ relatifs à l'exploitation de l'énergie éolienne sur le territoire québécois :

- *Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse*, (D.352-2003, (2003) 135 G.O. II, 1677);
- *Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne*, (D.926-2005, (2005) 137 G.O. II 5859B);
- *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones*, (D.1043-2008, (2008) 140 G.O. II, 5865);
- *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires*, (D. 1045-2008, (2008) 140 G.O. II, 5866); et
- *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne*, (D.1149-2013, (2013) 145 G.O. II, 4933A)⁵.

10. L'édition du décret 191-2014 en date du 26 février 2014 s'inscrit également dans le respect de cette volonté gouvernementale.

11. En effet, ces règlements et décret constituent le fruit d'une longue réflexion de société visant à s'assurer que le développement de la filière éolienne s'accompagne d'un développement économique et régional structurant.

II- Contexte procédural devant la Régie

1. Dossier R-3848-2013:

12. Dans le contexte d'une *Demande d'approbation des caractéristiques du service d'intégration éolienne et de la grille d'analyse en vue de l'acquisition d'un service*

⁴ Ainsi que leurs décrets de préoccupations économiques, sociales et environnementales respectifs : Décret 352- 2003 du 5 mars 2003 (remplaçant le décret 1399-2002); Décret 927-2005 du 12 octobre 2005; Décret 1044-2008 du 29 octobre 2008 et Décret 1046-2008 du 29 octobre 2008. (Voir dossier R-3848-2013 – Cahier d'autorités du Procureur général du Québec).

⁵ Ainsi que son décret de préoccupations économiques, sociales et environnementales : Décret 1150-2013 du 6 novembre 2013. (ONGLET 6).

d'intégration éolien instruite par Hydro-Québec Distribution, les règlements suivants ont fait l'objet d'une contestation de la part de l'AQCIE et du CIFQ :

- *Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse*, (D.352-2003, (2003) 135 G.O. II, 1677);
- *Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne*, (D.926-2005, (2005) 137 G.O. II 5859B);
- *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones*, (D.1043—2008, (2008) 140 G.O. II, 5865); et
- *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires*, (D. 1045-2008, (2008) 140 G.O. II, 5866).

13. Au soutien de leur avis de 95 du *Code de procédure civile*, l'AQCIE et le CIFQ ont soulevé deux (2) moyens quant à l'invalidité de certaines dispositions des règlements précités :

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

14. L'audition de ce dossier s'est déroulée du 10 au 19 février 2014 et il est actuellement en délibéré.

2. Dossier R-3866-2013 :

15. Dans le contexte d'une *Demande d'approbation de la grille de pondération des critères d'évaluation pour l'appel d'offres de 450 MW d'énergie éolienne (A/O 2013-01)* instruite par Hydro-Québec Distribution, le règlement suivant a fait l'objet d'une contestation de la part de l'AQCIE :

- *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne*, (D.1149-2013, (2013) 145 G.O. II, 4933A)⁶.
16. L'édiction de ce règlement – tout comme les règlements précédents - permettra d'atteindre l'objectif que s'est fixé le Québec de produire 4 000 MW d'électricité éolienne, tel qu'identifié dans la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*⁷.
 17. Le 28 novembre 2013, l'AQCIE a déposé une requête en irrecevabilité de la demande [d'approbation de la grille de pondération des critères d'évaluation pour l'appel d'offres de 450 MW d'énergie éolienne] assorti d'un avis de 95 du *Code de procédure civile* par lesquels elle recherche une déclaration d'invalidité du règlement portant sur un bloc de 450 MW.
 18. Au soutien de son avis de 95 du *Code de procédure civile*, l'AQCIE soulève sept (7) moyens :
 - (a) L'inexistence de besoins à satisfaire;
 - (b) L'imposition invalide d'une taxe déguisée;
 - (c) La violation du droit à l'électricité patrimoniale;
 - (d) Le défaut de fixer le prix maximal du bloc d'énergie;
 - (e) L'exigence illégale d'une entente d'intégration éolienne;
 - (f) L'absence de pouvoir du gouvernement pour déterminer les délais de raccordement au réseau d'Hydro-Québec; et
 - (g) L'absence de pouvoir du gouvernement de décréter un appel d'offres 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.

⁶ Ainsi que son décret de préoccupations économiques, sociales et environnementales : Décret 1150-2013 du 6 novembre 2013. (ONGLET 6).

⁷ L'Énergie pour construire le Québec de demain, *La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, ministère des Ressources naturelles et de la Faune, page 30 et suivantes.

19. L'audition portant sur la requête en irrecevabilité amendée de l'AQCIE s'est déroulée devant la Régie du 23 au 25 avril 2014 et toutes les parties et intervenants intéressés ont été entendus à cette occasion.
20. Le dossier R-3866-2013 est actuellement en délibéré.

3. Dossier R-3864-2013:

21. Dans le contexte du présent dossier, l'AQCIE invite une nouvelle formation de la Régie à analyser les mêmes moyens que ceux soulevés dans le dossier R-3866-2013.
22. L'AQCIE invite également la Régie à déclarer le décret 191-2014 inapplicable pour les mêmes motifs que ceux soulevés à l'encontre du règlement portant sur le bloc de 450 MW.
23. Le Procureur général du Québec, mis en cause dans le présent dossier, est d'avis que ces moyens sont mal fondés en faits et en droit pour les motifs ci-après exposés.

III- Arguments au mérite

24. En plus des arguments qui visent à répondre de façon plus spécifique à certains des moyens soulevés par l'AQCIE, le Procureur général du Québec soutient que les principes juridiques suivants devraient guider la Régie dans son analyse de l'ensemble des moyens d'invalidité soulevés par l'AQCIE :

1. Les règlements en cause bénéficient de la présomption de validité des textes législatifs et à cette fin, doivent notamment être interprétés comme étant compatibles avec l'objectif législatif promulgué par la LRÉ.

- ONGLET 8, paragr.25

2. L'examen de la validité d'un règlement ne comporte pas l'examen de son bien fondé en vue de déterminer si celui-ci est « nécessaire, sage et efficace dans la pratique ».

Ainsi, il n'appartient pas aux tribunaux de remettre en cause les objectifs recherchés par le gouvernement et édictés par voie réglementaire :

- ONGLET 8, paragr.27, 28, 39, 40
- ONGLET 19, pages 7, 8 et 9
- ONGLET 15, page 112-113
- ONGLET 18, page 39

3. La doctrine des pouvoirs accessoires établit que l'autorisation de faire une chose comporte tous les pouvoirs nécessaires à cette fin:

- ONGLET 3, article 51
- ONGLET 29, page 199
- ONGLET 17, pages 607-608
- ONGLET 13, page 410
- ONGLET 10, page 6

25. Ces principes seront développés plus amplement à travers la réponse du Procureur général du Québec aux moyens soulevés par l'AQCIE.

a) **Les «besoins» doivent être interprétés dans le contexte du développement durable tel que défini par les orientations gouvernementales**

26. Le Procureur général du Québec endosse et fait siens les représentations du procureur d'Hydro-Québec à ce chapitre et ajoute ce qui suit à titre de représentations complémentaires.
27. Conformément à l'article 5 de la LRÉ, la satisfaction des besoins énergétiques doit se faire dans une perspective de développement durable.

28. Or, 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.⁸
29. Ainsi, en vue de respecter l'objet de la LRÉ et la «mission» de la Régie, celle-ci aura à prendre en compte les diverses « externalités » économiques, sociales et environnementales lors de son analyse.⁹
30. L'intégration des externalités devra s'effectuer en cohérence avec la politique du gouvernement et à partir de ses indications¹⁰.
31. En d'autres termes, le concept de « développement durable » mis de l'avant par la politique énergétique gouvernementale et promulgué par la LRÉ constitue la toile de fond à partir de laquelle l'analyse du concept de « besoins » doit s'inscrire.¹¹
32. En effet, il s'agit d'un principe directeur qui permet d'interpréter la nature et la portée des besoins au sens des textes législatifs applicables.
33. Ainsi, dans la prise en compte des besoins, on doit considérer non seulement les besoins actuels, mais les besoins liés à la croissance et au développement de l'ensemble du Québec et de ses régions.¹²
34. En effet, pour le gouvernement, le développement durable doit également assurer l'augmentation de la richesse et la création d'emplois¹³.

⁸ L'énergie au service du Québec – une perspective de développement durable, page 11, (ONGLET 32)

⁹ Idem page 22, (ONGLET 32).

¹⁰ Idem, page 22.

¹¹ Idem, page 11.

¹² Idem, page 11.

¹³ Idem, page 11.

35. En somme, définir et interpréter les besoins sans tenir compte du cadre juridique et des orientations gouvernementales applicables, comme le voudrait l'AQCIÉ, serait contraire à l'esprit de la LRÉ et des politiques gouvernementales applicables.
36. Par ailleurs, lorsque le gouvernement adopte un règlement en vertu d'une loi, ce dernier est censé agir en connaissant la loi et en cohérence avec celle-ci.¹⁴
37. Il en découle que la Régie doit présumer que lorsqu'il a adopté le règlement sur le bloc de 450 MW et le décret 191-2013, le gouvernement agissait en cohérence avec la LHQ et la LRÉ, c'est-à-dire que ces mesures législatives n'allaient pas à l'encontre des dispositions de la LHQ qui prévoient, par ailleurs, l'obligation d'Hydro-Québec de satisfaire les besoins du Québec en énergie.¹⁵
38. L'article 22.1 de la Loi sur Hydro-Québec (RLRQ, chapitre H-5) dispose :
- «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.
- [...] »
- (Nos soulignés)
39. L'article 22.1 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.
40. Il s'ensuit que la satisfaction de besoins du Québec en électricité peut être assujettie à des politiques du gouvernement.¹⁶

¹⁴ Avis de la Régie de l'énergie sur la distribution d'électricité aux grands consommateurs industriels (A-2005-01), page 30 (ONGLET 25)

¹⁵ Voir, dans le même sens, l'application de ce principe dans l'Avis de la Régie de l'énergie sur la distribution d'électricité aux grands consommateurs industriels (A-2005-01), page 31, (ONGLET 25).

¹⁶ Avis de la Régie de l'énergie sur la distribution d'électricité aux grands consommateurs industriels (A-2005-01), page 32, (ONGLET 25)

b) Il n'existe aucune obligation légale d'épuiser l'électricité patrimoniale avant de décréter des blocs d'électricité post-patrimoniaux

41. Le Procureur général du Québec endosse et fait siens les représentations du procureur d'Hydro-Québec à ce chapitre et ajoute ce qui suit à titre de représentations complémentaires.
42. Un « droit » est une « prérogative reconnue à une personne par le droit objectif, dont celle-ci peut se prévaloir pour faire, exiger ou interdire quelque chose dans son propre intérêt ou, parfois, dans l'intérêt d'autrui »¹⁷.
43. Ainsi, l'électricité patrimoniale ne saurait constituer un droit, en ce qu'aucune loi ne vient le reconnaître.
44. Par ailleurs, ni l'article 22 de la LHQ, ni la LRÉ, 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.
45. 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.
46. En l'absence d'obligation légale quant à une prétendue exigence de puiser d'abord dans l'électricité patrimoniale, l'AQCIE se rabat sur des propos ayant été tenus par le ministre Brassard en l'an 2000, devant l'Assemblée nationale.
47. Or, l'extrait cité par l'AQCIE ne réfère pas à la création d'un quelconque droit à l'électricité patrimoniale.
48. De plus, bien que les travaux préparatoires puissent apporter un certain éclairage quant à l'intention du législateur, ils sont à lire avec prudence¹⁸.

¹⁷ Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, page 201, (ONGLET 26).

¹⁸ Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, paragr. 1587, (ONGLET 27)

49. En effet, les informations fournies par les travaux préparatoires devraient jouer un rôle complémentaire par rapport aux indices de l'intention législative dégagée du texte de la disposition analysée dans le contexte de la loi dans son ensemble¹⁹.
50. Les renseignements extraits des travaux préparatoires ne devraient pas avoir beaucoup de poids lorsqu'ils contredisent le sens qui se dégage du texte lorsque celui-ci est lu à la lumière de son juste contexte et selon les principes usuels d'interprétation²⁰.
51. Par ailleurs, il est intéressant de lire les autres parties des débats du 26 mai 2000 qui n'ont pas été cités dans la requête en irrecevabilité afin de présenter la diversité d'objectifs qui ont guidé le législateur :

« Autre élément important, autre particularité de la société québécoise, la nationalisation de l'électricité nous a permis d'assurer le développement économique du Québec tout en créant de toutes pièces l'une des plus importantes sociétés productrices d'électricité au monde. Hydro-Québec fait partie des 10 plus grandes sociétés d'électricité au monde. C'est parce que le Québec en a voulu ainsi, et on a de cette façon aussi assuré le développement économique du Québec. On pourrait parler longuement des retombées bénéfiques de tous ces grands investissements qui se sont faits au fil des années depuis 40 ans. »

(Un peu après 11h50)

52. Quelques instants auparavant, le ministre Brassard affirmait que le pacte social issu de la nationalisation de l'électricité tient à trois éléments : (1) l'uniformité des tarifs d'électricité sur l'ensemble du territoire québécois; (2) la stabilité des tarifs d'électricité; et (3) des tarifs avantageux. Le ministre Brassard ne mentionne pas l'électricité patrimoniale, mais bien des tarifs avantageux. Or, les tarifs d'électricité sont justement avantageux au Québec. La *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines* de 2013 d'Hydro-Québec démontre que le tarif

¹⁹ Idem, paragr. 1589.

²⁰ Idem, paragr. 1591.

applicable aux diverses catégories de clients d'Hydro-Québec est parmi les plus avantageux en Amérique du Nord²¹.

53. De plus, rien n'indique que le projet d'article 71.1 auquel fait référence le paragraphe 27 de la requête en irrecevabilité de l'AQCIE (dossier R-3866-2013) ait un quelconque lien avec le règlement contesté. Ainsi, le paragraphe 27 présuppose de l'intention du législateur sans apporter aucun élément probant à l'appui de sa prétention.
54. Au demeurant, l'objectif du règlement contesté est autre que celui décrit au paragraphe 29 de la requête en irrecevabilité de l'AQCIE (dossier R-3866-2013). Il est en effet faux de prétendre que le règlement vise à réduire davantage la part de l'approvisionnement du marché québécois provenant de l'électricité patrimoniale.
55. Encore une fois, le paragraphe 29 de la requête en irrecevabilité de l'AQCIE présuppose de l'intention du législateur sans apporter d'éléments probants pour étayer sa prétention.
56. Il est entendu qu'en vertu de l'article 22 de la LHQ, Hydro-Québec, dans ses activités de production (« le Producteur »), a le devoir de garantir l'approvisionnement en électricité patrimoniale.
57. En revanche, cet article ne prévoit pas explicitement l'obligation pour Hydro-Québec, dans ses activités de distribution (« le Distributeur »), de se prévaloir de l'électricité patrimoniale.
58. Par ailleurs, le Producteur remplit le devoir prévu à l'article 22 de la LHQ et assure effectivement la disponibilité, la sécurité et la fiabilité de l'approvisionnement en électricité patrimoniale.
59. À cet égard, nous référons le Tribunal à l'*Attestation de fiabilité énergétique du parc de production* datée du 11 décembre 2013²² de même qu'aux autres annexes l'accompagnant²³.

²¹ http://www.hydroquebec.com/publications/fr/comparaison_prix/pdf/comp_2013_fr.pdf

- 60. Il est vrai que ni la LHQ ni la LRÉ ne prévoit d'obligation de distribution de l'électricité patrimoniale par le Distributeur.
- 61. Enfin, le paragraphe 49 de l'argumentation de l'AQCIE fait référence à un conflit entre la LRÉ et la LHQ, sans préciser de quel conflit il s'agit. Il n'y a pourtant pas de tel conflit.
- 62. En somme, la Régie doit tenter de concilier les différents objectifs guidant, autant de la LHQ que de la LRÉ. Il s'agit de trouver un équilibre entre ces différents objectifs.

c) Les coûts liés au développement éolien constituent des redevances différentes au droit de propriété de l'État

- 63. La véritable question qui se pose sous ce chapitre est celle qui vise à savoir si les coûts associés au développement éolien constituent une « taxe déguisée » comme le prétend l'AQCIE ou plutôt des « redevances afférentes au droit de propriété de l'État », comme le soutient le Procureur général du Québec.
- 64. Il s'agit donc de déterminer quelle est la nature juridique des coûts précités en vue de se prononcer sur leur légalité, voire constitutionnalité, selon la qualification qui sera retenue.
- 65. Ainsi et tel qu'il le sera démontré ci-après, le Procureur général du Québec soutient que les coûts liés à l'exploitation de la filière éolienne doivent être qualifiés de « frais afférents à la propriété de l'État ».
- 66. Le Procureur général du Québec soutient, par ailleurs, que la qualification de la nature juridique des coûts liés à l'éolien est un exercice indépendant du contexte d'équilibre ou de déséquilibre énergétique qui peut prévaloir à une période donnée.

²² http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2011-162_Criteres/HQD_AnnexeF_SuiviD-2011-162_13dec2013.pdf

²³ http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/Suivi_HQD_D-2011-162_CriteresFiabilite.html

(i) La nature juridique des coûts en cause

67. La Cour Suprême du Canada a déterminé le test applicable pour qu'un montant soit qualifié de « taxe » au sens large du terme, c'est-à-dire directe ou indirecte.
68. C'est dans l'arrêt *Re Succession Eurig*²⁴ que cette Cour a réitéré les critères permettant de conclure à l'existence d'une « taxe », par opposition à des « frais » :

« Notre Cour s'est penchée sur la question de savoir si une somme donnée constitue une taxe ou des frais dans l'arrêt *Lawson* ((1931) R.C.S. 357, page 363). Le juge Duff a conclu, au nom de la majorité, que la somme en question était une taxe parce qu'elle était :

1. Exigée par la loi;
2. Imposée sous l'autorité de la législature;
3. Perçue par un organisme public;
4. Pour une fin d'intérêt public. »

69. Or, voici comment s'est prononcée la Régie sur cette question dans le contexte d'un dossier soulevant sensiblement la même prétention de taxe déguisée qu'en l'espèce²⁵ :

« 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. »²⁶

(ONGLET 24)

²⁴ [1998] 2 R.C.S. 565, (ONGLET 21)

²⁵ D-2003-159, R-3515-2003, aux pages 10 et suivantes, (ONGLET 24)

²⁶ Idem, page 10

70. En effet, en tant que mandataire de l'État²⁷, les biens que possède Hydro-Québec, y compris l'électricité, sont la propriété de l'État.
71. Tel qu'expliqué par la Cour Suprême du Canada dans l'arrêt *620 Connaught Ltd. c. Canada* (Procureur général)²⁸, toute somme perçue par le gouvernement n'est pas forcément une taxe. Il en est ainsi des frais d'utilisation²⁹, des redevances de nature réglementaire³⁰ et des frais afférents à la propriété de l'État³¹, tel le cas en l'espèce.
72. Dans l'arrêt *620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, la Cour Suprême du Canada a 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 de 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. »

(ONGLET 31)

(Nos soulignés)

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

²⁷ Art. 3.1.1 et 3.1.2 de la *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., chapitre H-5 (ONGLET 2)

²⁸ [2008] 1 R.C.S. 131, paragr. 49 (ONGLET 22)

²⁹ Idem, paragr. 19 : prélevés pour l'utilisation d'installations ou de services.

³⁰ Idem, paragr. 20 : exigées à l'égard de droits ou d'avantages et servant à financer un régime de réglementation ou à modifier des comportements.

³¹ Idem, paragr. 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; Peter HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5th edition supplemented, Thompson Carswell, Vol.1, pages.31-18 et 31-19 (ONGLET 31).

74. Dans son ouvrage intitulé *Constitutional Law of Canada*³², 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. »³³

(Nos soulignés)

75. De plus, au chapitre IV de la LRÉ, on y prévoit les paramètres de fixation et/ou de modification des tarifs par la Régie.
76. Plus particulièrement, l'article 52.1 de la LRÉ indique ce dont la Régie doit tenir compte dans l'établissement du tarif.
77. En incorporant par renvoi les paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de l'article 49 de la LRÉ, l'article 52.1 dispose clairement que la Régie doit tenir compte des

³² Peter HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5th edition supplemented, Thompson Carswell, Volume 1, pages 29.3 à 29.5, 30.18 et 30.19, (ONGLET 31)

³³ Peter HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5th edition supplemented, Thompson Carswell, Volume 1, pages 29.3 à 29.5, 30.18 et 30.19, (ONGLET 31).

préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret.

78. Les préoccupations ainsi identifiées par voie de décret s'ajoutent donc aux coûts de fourniture d'électricité et deviennent, par le fait même, partie intégrante du tarif puisqu'elles en sont une composante intégrale et indissociable.
79. Par exemple, dans le cas qui nous occupe, en imposant par décret un contenu local à la fourniture de l'éolien, le gouvernement ne le fait pas uniquement aux fins de l'appel d'offres, mais également aux fins de la récupération dans les tarifs.

d) Il n'existe aucune obligation légale de fixer le prix maximal d'un bloc d'énergie

80. D'emblée, le Procureur général du Québec rappelle que le pouvoir réglementaire conféré par l'article 112 de la LRÉ constitue une faculté et non un devoir, le gouvernement n'ayant pas l'obligation de l'exercer³⁴.
81. En effet, l'article 51 de la *Loi d'interprétation* (RLRQ, chapitre I-16) 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.
82. Par ailleurs, le paragraphe 4^o du 3^e alinéa de l'article 1 du *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* (RLRQ, chapitre R-6.01, r. 1) 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

³⁴ Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, 2010, page 193, (ONGLET 30).

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; »

(Nos soulignés)

83. C'est donc dire que le règlement est conforme en égard à la loi habilitante, qu'il prévoit ou non un prix maximal.
84. Cela étant dit, dans le cas qui nous occupe, 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.
85. Contrairement à ce que prétend l'AQCIE, le 3^e alinéa de l'article 1 dudit règlement fixe réellement le prix de la fourniture d'électricité à un maximum de 9,0 ¢/ kWh.
86. Le prix de la fourniture d'électricité, tel qu'arrêté par le gouvernement, n'a jamais inclus le coût de transport et du service d'équilibrage et de puissance complémentaire.
87. Le projet de *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne*, déposé par l'AQCIE, 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.
88. Effectivement, 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.
89. L'AQCIE ne peut donc reprocher au gouvernement d'avoir omis de fixer le prix maximal du bloc d'énergie, puisque, tout d'abord, il n'a aucune obligation de ce faire, qu'ensuite, dans les faits, il l'a déterminé et finalement 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.

90. Finalement, selon des principes bien établis, il ne revient pas aux tribunaux de se prononcer sur l'opportunité d'une mesure réglementaire³⁵.

e) 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

91. Le Procureur général du Québec soutient que le débat sur la portée de l'habilitation législative gouvernementale d'assortir un bloc d'énergie éolienne d'une garantie de puissance ou d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire par voie de règlement est théorique et non pertinent pour que la Régie puisse approuver le plan d'approvisionnement 2014-2023, tel que demande lui en est faite par le Distributeur en l'espèce.
92. La question de la nécessité d'assortir l'énergie éolienne d'un service d'équilibrage en vue de parer à la variabilité inhérente de cette filière énergétique ne fait plus de doute puisque la Régie s'est prononcée de façon claire et non-équivoque quant au fait que cet approvisionnement en électricité était nécessaire.
93. En effet, de l'avis de la Régie, il est acquis qu'un tel service d'équilibrage est requis dans le cas de l'énergie éolienne:

«Le service d'équilibrage permet de compenser la variabilité de la production d'énergie éolienne "grâce à un produit offrant de l'énergie et de la puissance."»³⁶

94. La Régie a également conclu que le service d'équilibrage et la puissance complémentaire, tels que prévus aux règlements, sont indissociables.³⁷

³⁵ Patrice GARANT, *Droit administratif*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, 2010, page 281, (ONGLET 29).

³⁶ Décision D-2005-76, dossier R-3550-2001, pages 5 et 6 tel que cité dans D- 2011-193 Motifs page 30, paragr.98 – voir aussi paragr. 139 et 140.

³⁷ Décision D- 2011-193 Motifs, dossier R-3775-2011, paragr.138.

95. La Régie a précisé que la garantie de puissance ou, selon le cas, la puissance complémentaire exigée par les décrets se limite au niveau de puissance requis aux fins de l'équilibrage ou de l'intégration éolienne, sans remettre en cause l'utilité, voire la légalité de cette exigence réglementaire.³⁸
96. Dès lors, il devient sans objet de déterminer qui du gouvernement (de façon législative) ou de la Régie (de façon administrative) peut prévoir l'existence d'un service d'équilibrage compte tenu du fait que ce service est une mesure intrinsèquement liée à l'exploitation de cette filière énergétique par le Distributeur.
97. En effet, dans la mesure où il incombe au Distributeur de fournir ou de faire fournir les services complémentaires requis pour assurer en tout temps la sécurité et la fiabilité du réseau de transport conformément aux *Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec, mise à jour du 14 juin 2012, Annexe 8*, il est conforme à l'économie de la LRE de prévoir une intégration éolienne.
98. Il existe également des liens entre la fiabilité de la production et celle de transport. En effet, les propriétaires ou exploitants d'une installation de production de 50 MVA et plus, raccordée au réseau de transport, sont assujettis aux normes de fiabilité de transport aux termes de l'article 85.3 de la Loi puisque leurs activités pourraient éventuellement déstabiliser le réseau.
99. Ainsi, la remise en cause de la légalité de cette exigence réglementaire n'est pas nécessaire à l'exercice des fonctions de la Régie en l'espèce puisque cette question est théorique.
100. De plus, L'AQCIE prétend sous ce chapitre que l'ensemble des règlements vont au-delà de ce qui est autorisé par la loi habilitante.
101. En effet, l'AQCIE demande à la Régie de déterminer si le gouvernement a commis un excès de compétence en prévoyant ce qui suit aux règlements :
 - 1) D'une part, que les blocs d'énergie éolienne soient assortis d'une garantie de puissance hydroélectrique (D. 352-2003) ou d'un

³⁸D- 2011-193 Motifs, dossier R-3775-2011, paragr.139.

service d'équilibrage et de puissance complémentaire (D. 926-2005, D. 1043-2008 et D. 1045-2008); et

- 2) D'autre part, que l'entente d'intégration devait être souscrite auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou auprès d'un autre fournisseur québécois d'électricité.

102. En l'espèce, la disposition habilitante de la LRÉ se lit comme suit :

« SECTION II

RÈGLEMENTS

112. Le gouvernement peut déterminer par règlement:

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

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

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

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

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

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

Les montants des frais, les taux, les modalités, le bloc d'énergie et le prix maximal visés aux paragraphes 1°, 2° et 2.1° du premier alinéa peuvent notamment varier selon le transporteur d'électricité, les catégories de propriétaires ou exploitants visés au paragraphe 2° de l'article 85.3, les distributeurs ou catégories de distributeurs ou de consommateurs. Le règlement peut aussi exclure le

transporteur d'électricité, une catégorie de propriétaires ou exploitants visés au paragraphe 2° de l'article 85.3, un distributeur ou une catégorie de distributeurs ou de consommateurs et, dans le cas d'un distributeur de produits pétroliers, l'exclure également en fonction des volumes d'essence ou de carburant diesel destinés aux marchés québécois qu'il raffine, échange avec un raffineur ou apporte au Québec.

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

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

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

(Nos soulignés)

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

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

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

105. Ces dispositions se lisent comme suit :

«**52.1.** Dans tout tarif qu'elle fixe ou modifie, applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur ou une catégorie de consommateurs, la Régie tient compte des coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du tarif de transport supportés

par le distributeur d'électricité, des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité et, en y apportant les adaptations nécessaires, des paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de l'article 49 [qui prévoient la prise en considération des préoccupations économiques, sociales et environnementales du gouvernement] ainsi que des deuxième et troisième alinéas de ce même article.

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

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

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

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

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

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

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

[...]

74.1. Afin d'assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs participant à un appel d'offres, le distributeur d'électricité doit établir et soumettre à l'approbation de la Régie, qui doit se prononcer dans les 90 jours, une procédure d'appel

d'offres et d'octroi, ainsi qu'un code d'éthique portant sur la gestion des appels d'offres applicables aux contrats d'approvisionnement en électricité requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale, ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Nos soulignés)

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

107. De plus, tout comme il est prévu pour les projets d'efficacité énergétique aux termes de l'article 74.1 de la Loi, il est raisonnable de s'attendre à ce que les projets éoliens satisfassent également à des exigences de stabilité, de durabilité et de fiabilité de sorte que ces critères doivent également être considérés par la Régie dans son analyse des règlements.

108. Ainsi, les règlements adoptés par le gouvernement doivent être compatibles avec l'ensemble des exigences ci-haut identifiées de même qu'avec le principe juridique voulant que le pouvoir de réglementer une chose comprenne le pouvoir accessoire nécessaire à sa réalisation.

109. En effet, il importe de rappeler le principe cardinal voulant que lorsque l'attribution du pouvoir réglementaire apparaît en termes spécifiques, la seule énumération d'objets précis sera considérée comme exhaustive, sous réserve de la règle voulant que le pouvoir de faire une chose comporte les pouvoirs nécessaires à cette fin³⁹.

110. En l'espèce, le pouvoir non-contesté du gouvernement de prévoir un bloc d'énergie éolienne en vertu de l'article 112, paragraphe 2.1° de la Loi, comporte accessoirement les pouvoirs nécessaires à l'exploitation du bloc d'énergie, soit notamment le pouvoir d'assurer une fiabilité et sécurité dans la distribution de cette filière et ce par l'entremise d'un service d'équilibrage ou d'une puissance garantie de même que l'identification de la «catégorie de fournisseurs».

111. En effet, la Régie a décidé que l'objet des règlements vise l'encadrement de l'acquisition des différents blocs d'énergie éolienne par le Distributeur et précise que ces blocs doivent être assortis soit d'une «garantie de puissance hydroélectrique

³⁹ Patrice GARANT, *Précis de droit des administrations publiques*, (ONGLET 30)

- installée au Québec, sous forme d'une convention d'équilibrage (dans le cas du règlement adopté par le décret D.352-2003) ou d'un « service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne » (dans le cas des autres règlements).
112. Cet «encadrement» gouvernemental comporte le pouvoir accessoire de déterminer par voie de règlement quelle(s) mesure(s) seront nécessaire(s) à l'exploitation de l'énergie éolienne dans le respect des objets de la Loi.
113. Finalement et comme nous l'avons exposé précédemment, les règlements pris sous l'égide de l'article 112, paragraphe 2.1° de la Loi, doivent également être conformes aux décrets concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales adoptés par le gouvernement sous cet enseigne.
114. En décrétant la «nationalité»⁴⁰ du fournisseur de même que la «localisation géographique de ses équipements»⁴¹, les règlements respectent en tous points les préoccupations économiques, sociales et environnementales identifiées par le gouvernement dans les décrets de préoccupations précités de même que le dernier paragraphe de l'article 112 de la Loi qui autorise la détermination de «catégories de fournisseurs» dans le cadre de la participation à un appel d'offres.
115. Pour ces motifs, le Procureur général du Québec est d'avis que les règlements sont entièrement compatibles avec les objets de la Loi et à cette fin, l'avis de 95 du *Code de procédure civile* devrait être rejeté.
- f) **La Loi sur la régie de l'énergie autorise pleinement le gouvernement à déterminer les délais de raccordement au réseau d'Hydro-Québec en raison de la présomption de validité et de la doctrine des « pouvoirs accessoires »**
116. L'argument soulevé par l'AQCIE à cette enseigne recherche en substance une conclusion suivant laquelle le gouvernement aurait outrepassé son pouvoir habilitant, entraînant de ce fait la nullité du règlement ainsi adopté.

⁴⁰ Mémoire de l'AQCIE et du CIFQ, daté du 8 novembre 2013, page 17. (Dossier R-3848-2013)

⁴¹ Idem.

117. Or, cet argument ne saurait résister à un examen plus poussé des principes juridiques applicables en pareille matière.
118. En effet, l'arrêt récent rendu par la Cour Suprême du Canada dans l'affaire *Katz*⁴² nous rappelle le cadre d'analyse et les principes d'interprétation devant guider les tribunaux dans leur évaluation de la validité d'un règlement.
119. Le premier principe interprétatif devant trouver application dans le contexte de l'examen de la légalité d'un texte législatif est celui de la présomption de validité.
120. Tirant son fondement de la primauté du droit, cette présomption entraîne deux effets:
- a. d'abord, elle opère un renversement du fardeau de la preuve faisant en sorte qu'il appartient plutôt à celui qui conteste le règlement de démontrer en quoi celui-ci est invalide et non à l'auteur du texte de prouver en quoi il est conforme à la loi habilitante;
 - b. ensuite, la présomption de validité impose l'application d'une méthode d'interprétation favorable à la conciliation du règlement avec sa loi habilitante, en vue de favoriser une interprétation qui soit *intra vires*.
121. Concrètement, une application judicieuse de cette présomption commande que les décideurs doivent rechercher, dans la mesure du possible, une interprétation du règlement qui en préserve sa validité présumée.
122. Le deuxième principe d'interprétation devant être appliqué dans un contexte de contestation réglementaire est la méthode d'interprétation dite « téléologique ».

⁴²*Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, (ONGLET 8).

123. Suivant cette méthode, le texte réglementaire en cause doit être lu dans son contexte global, en prenant en considération le sens ordinaire et grammatical des mots, l'esprit et l'objet de la loi, de même que l'intention du législateur⁴³.

124. Cette approche concorde également avec les articles 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation* (RLRQ, chapitre I-16) qui disposent comme 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.

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

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

125. Le troisième principe juridique devant trouver application en pareil contexte est le principe des « pouvoirs accessoires », également connu sous l'appellation de « la doctrine de la compétence par déduction nécessaire ».⁴⁴

126. Il s'agit d'un principe cardinal voulant que le pouvoir de faire une chose comporte les pouvoirs nécessaires à cette fin⁴⁵.

127. L'article 57 de la *Loi d'interprétation* prévoit en effet que:

« **57.** L'autorisation de faire une chose comporte tous les pouvoirs nécessaires à cette fin. »

⁴³ *Glykis c. Hydro-Québec*, [2004] 3 R.C.S. 285, paragr 5, (ONGLET 11) : « La méthode d'interprétation des textes législatifs est bien connue; (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42). La disposition législative doit être lue dans son contexte global, en prenant en considération non seulement le sens ordinaire et grammatical des mots mais aussi l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur. Cette méthode, énoncée à l'occasion de l'analyse de textes législatifs, s'impose, avec les adaptations nécessaires, pour l'interprétation de textes réglementaires. »

⁴⁴ GARANT P., *Droit administratif*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2010, page 199, (ONGLET 29)

⁴⁵ *Chrysler c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394, page 410, (ONGLET 13).

128. En l'espèce, ce principe se transpose de la façon suivante : le pouvoir du gouvernement de prévoir un bloc d'énergie en vertu de l'article 112 de la LRÉ comporte accessoirement les pouvoirs nécessaires à l'exploitation de ce bloc, dont notamment le pouvoir de déterminer les dates de raccordement au réseau.
129. En effet, 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 LRÉ, il en découle que celui-ci est également autorisé à déterminer les conditions nécessaires à la réalisation de la mise en service du bloc ainsi décrété;
130. De plus, puisqu'il est prévu au paragraphe 2.2 de l'article 112 de la LRÉ que le gouvernement peut déterminer les délais suivant lesquels 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.
131. Finalement, la Régie a déjà décidé que l'objet des règlements relatifs à l'acquisition de blocs d'énergie éolienne visait l'encadrement de l'acquisition des différents blocs par le distributeur⁴⁶.
132. Il s'ensuit que cet «encadrement» peut forcément comprendre les dates auxquelles le raccordement de l'électricité ainsi acquise devra se faire, ces données devant servir de balises nécessaires à l'encadrement de l'acquisition de l'électricité auprès des fournisseurs par le distributeur.
133. Subsidiairement à ce qui est ci-haut plaidé, même si la Régie devait conclure que le gouvernement n'était pas autorisé à déterminer les délais de raccordement, ce qui n'est pas admis, mais au contraire expressément nié, cette conclusion n'invaliderait pas pour autant le règlement.

⁴⁶ Décision D-2011-193.

134. En somme, par application des trois principes juridiques énoncés ci-avant, le Procureur général du Québec soutient que le tribunal devrait rejeter cet argument, puisque non étayé par les règles juridiques applicables.

g) L'appel d'offres 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

135. L'argument soulevé par l'AQCIE sous ce chapitre invite erronément le tribunal à conclure à l'existence d'une condition qui n'est pas prévue dans la loi habilitante.

136. Pourtant, le libellé de la loi ne souffre d'aucune ambiguïté :

« **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;

[...] »

(Nos soulignés)

137. Il ressort clairement du paragraphe 2.2 que le gouvernement peut déterminer les délais relatifs à la procédure d'appel d'offres et cette disposition ne subordonne pas lui-même la procédure d'appel d'offres à une approbation préliminaire du plan d'approvisionnement, comme le voudrait l'AQCIE.

138. Au contraire, il apparaît plutôt du cadre législatif 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 le bloc d'énergie est déterminé 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 LRÉ.

Cadre réglementaire

139. La rédaction des paragraphes 2.1 et 2.2 de l'article 112 de la LRÉ prend effectivement tout son sens lorsqu'on considère la nature intrinsèque du plan d'approvisionnement, tel qu'il ressort du cadre réglementaire applicable et décrit ci-après.
140. C'est en vue de répondre à l'obligation d'assurer la suffisance des approvisionnements en électricité de la clientèle québécoise que l'article 72 de la LRÉ prévoit que le distributeur doit présenter un plan d'approvisionnement pour approbation à la Régie.
141. Le *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*⁴⁷ (RLRQ, chapitre R-6.01, r.8) détaille quant à lui les éléments qui doivent être contenus au plan.
142. Il ressort des dispositions pertinentes des textes précités⁴⁸ que le plan d'approvisionnement doit couvrir un horizon de dix ans et qu'il doit être produit à la Régie à intervalles réguliers de trois ans.
143. Suivant son approbation, le plan fera l'objet de suivis par le biais des états d'avancement qui doivent être produits le 1^{er} novembre de chaque année, entre les intervalles de dépôt dudit plan.
144. À la lumière de ce qui précède, il est aisé de constater que le plan d'approvisionnement est évolutif par définition dans la mesure où il doit tenir compte de contextes économique, démographique et énergétique mouvants.

⁴⁷ Décret 925-2001, 9 août 2001, G.O. II, 6037.

⁴⁸ Notamment les articles 4 et 5 du *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*.

145. Par voie de conséquence, 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 où les besoins peuvent être déterminés et approuvés par la Régie, comme le prétend l'AQCIE.
146. Ainsi, 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 LRÉ.
147. Épouser cette thèse entraînerait invariablement des délais non souhaités par le législateur et freinerait la prise de décision gouvernementale, laquelle serait désormais assujettie aux aléas du processus d'approbation par la Régie.
148. Ainsi, la souplesse que confère la procédure actuellement prévue à l'article 112 de la LRÉ serait à la remorque d'un processus administratif et quasi judiciaire avec tous les impondérables que cela comporte.
149. De plus, accréditer la thèse de l'AQCIE ferait fi de la pratique s'étant développée au fil des ans, laquelle tient compte des réalités d'ordre technique et administratif auxquelles sont acculés les interlocuteurs en cause.
150. Une illustration de cette pratique se trouve au tableau intitulé «Sommaire des interventions par sources d'énergies renouvelables» que nous joignons aux présentes sous l'Annexe B.
151. Tel qu'il ressort d'une lecture du tableau de l'Annexe B, il arrive régulièrement que des programmes ou des appels d'offres soient lancés avant l'approbation du plan d'approvisionnement du distributeur.
152. À titre d'exemples, l'appel d'offres éolien de 1 000 MW, le programme des petites centrales hydroélectriques de 150 MW et l'appel d'offres de cogénération de

350 MW ont tous été lancés même s'ils n'étaient pas inscrits dans le plan d'approvisionnement.

153. En effet, dans ces cas particuliers, la pratique démontre qu'Hydro-Québec tient plutôt compte de ces programmes et appels d'offres dans les états d'avancement du plan d'approvisionnement qui sont produits, tel que vu précédemment, sur une base annuelle.
154. Finalement, il ressort du tableau de l'Annexe B que la grille de pondération des projets a été approuvée après le lancement de l'appel d'offres à deux occasions, soit lors du troisième appel d'offres éolien et lors de l'appel d'offres de 125 MW pour la cogénération à la biomasse.
155. Il est reconnu par l'état du droit que les us et coutumes peuvent contribuer à lénifier des procédures qui autrement, seraient trop rigides.
156. Le Procureur général du Québec endosse également les représentations du procureur du distributeur à ce sujet, tel que consignées aux pages 104 à 107 des transcriptions sténographiques du 24 avril 2014 dans le dossier R-3866-2013.
157. Le Procureur général du Québec invite la Régie à prendre connaissances des représentations que nous avons fait valoir dans les instances R-3848-2013 et R-3866-2013:
 - R-3848-2013: Transcriptions sténographiques de l'audience du 18 février 2014, vol.9, pp.189 à 250;
 - R-3866-2013: Transcriptions sténographiques de l'audience du 24 avril 2014, vol.2, pp.141 à 195.

158. Les arguments soulevés en faveur de la validité des règlements en cause s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, au décret 191-2013.
159. Pour l'ensemble de ces motifs, le Procureur général du Québec soutient que la requête en irrecevabilité ainsi que l'avis de 95 du *Code de procédure civile* devraient être rejetés.

LE TOUT, RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 3 juillet 2014

(s) Bernard. Roy (Justice-Québec)

Bernard, Roy (Justice - Québec)
Procureurs du mis en cause
le Procureur général du Québec