

CANADA
QUÉBEC
NO : R-3866-2013

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

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)

HYDRO-QUÉBEC,
Demanderesse

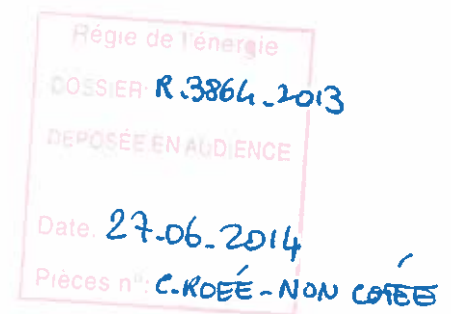
et

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ

PLAN D'ARGUMENTATION DU ROÉÉ

SUR LA REQUÊTE AMENDÉE DE L'AQCIE EN IRRECEVABILITÉ DE LA DEMANDE

LE 15 AVRIL 2014



1. INTRODUCTION

- Par sa lettre du 28 novembre 2013 (D-0007), le ROÉÉ a fourni ses commentaires sur la 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) d'Hydro-Québec (B-0001), alors traitée sur dossier.
- Suite à la convocation de la Régie de l'énergie, le ROÉÉ a participé à une rencontre préparatoire qui a eu lieu le 11 décembre 2013.
- Par sa décision D-2013-198, la Régie a autorisé le ROÉÉ à produire une argumentation écrite et des autorités et à participer à l'audition de vive voix à l'audience portant sur la requête amendée en irrecevabilité.
- Par sa décision D-2014-0009, la Régie a fixé au 15 avril 2014 le dépôt de l'argumentation écrite du ROÉÉ et fixe la tenue de l'audience sur la requête en irrecevabilité amendée au 23 avril 2014.

2. MISE EN CONTEXTE

Le ROÉÉ désire d'abord formuler des remarques plus globales concernant le présent dossier en ce qui concerne ses positions par rapport à l'acquisition de nouveaux moyens d'approvisionnement en temps de surplus et par rapport au développement de la filière éolienne. Ces éléments permettent une mise en contexte de l'appui du ROÉÉ à la requête de l'AQCIE.

- Tout d'abord, le ROÉÉ croit nécessaire de rappeler qu'il priorise une intensification des efforts de réduction de la consommation d'électricité et d'efficacité énergétique avant toute augmentation de la production d'électricité au Québec.
- Par ailleurs, et bien qu'il juge que l'acquisition de nouveaux moyens de production d'électricité ne soit pas opportun en temps de surplus, le ROÉÉ soutient que ces mêmes surplus ne doivent pas être considérées comme une justification à une baisse des efforts en termes de réduction de la consommation et en efficacité énergétique. De tels efforts doivent au contraire être soutenus, doivent s'inscrire dans une transformation profonde et durable de notre relation avec l'énergie et doivent cibler prioritairement les besoins actuels en puissance et permettre rapidement une réduction du recours aux énergies de sources fossiles.
- Le ROÉÉ réitère également les observations qu'il a formulées suite à la demande d'Hydro-Québec dans le cadre du présent dossier (pièce D-0007) et

insiste en particulier sur l'importance d'intégrer des considérations environnementales substantielles au moment même de la sélection par appel d'offres des projets et donc en amont de la réalisation des études environnementales qui seront requises une fois les projets sélectionnés. En effet, même lorsque les besoins énergétiques peuvent justifier le recours à de nouvelles sources d'approvisionnement, ce ne sont pas toutes les sources et projets dits verts et renouvelables qui le sont véritablement.

- Le ROEE précise de plus que bien qu'il ne s'oppose pas en principe au développement de la filière éolienne, il estime que ces projets, ainsi que tout projet de production d'électricité éventuel, devraient nécessairement être planifiés par le biais d'un processus public et rigoureux de planification intégrée des ressources (PIR).
- Le ROEE est bien au fait que cette exigence de planification publique et ordonnée a été supprimée par la loi 116 (*Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2000, c. 22). Il considère cependant que les problèmes environnementaux, financiers, tarifaires et réglementaires auxquels nous sommes actuellement confrontés ne peuvent qu'être surmontés par un retour à une planification intégrée des ressources. Le ROEE invite donc également la Régie à recommander dans sa décision à venir au Gouvernement d'instaurer un tel processus dans le cadre de la nouvelle politique énergétique à venir et des éventuels amendements qui seront apportés à la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

3. LA PORTÉE DE L'ARGUMENTATION DU ROEE

- L'argumentation du ROEE porte essentiellement sur l'un des sujets soulevés par l'AQCIE dans sa Requête amendée en irrecevabilité de la demande (C-AQCIE-005) et son Argumentation (C-AQCIE-015), soit le sujet de l'exigence des besoins à satisfaire.

4. LE RÔLE DE LA RÉGIE DANS L'INTERPRÉTATION ET L'APPLICATION DE SA LOI CONSTITUTIVE

- Il est de la responsabilité et de la compétence de la Régie de décider de toute question de droit et d'interprétation nécessaire à l'exercice de ses fonctions, y compris l'interprétation de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et la portée de ses dispositions. Par conséquent, afin d'exercer ces fonctions, la Régie doit déterminer si les règlements et les décrets ont été pris régulièrement en vertu de cette loi et sont applicables en l'espèce.

- APNQL c. Hydro-Québec, R-3595-2006, D-2006-166, surtout aux p.13-14, **Onglet 1**
 - Domtar inc. c. Produits Kruger ltée, 2010 QCCA 1934, par 23-46, **Onglet 2**
 - P. Garant, *Droit administratif*, 6^e éd., 2010, p. 517-518, **Onglet 3**
- Selon la Rule of Law seuls peuvent être édictés les règlements et décrets autorisés par un texte de loi adopté par l'Assemblée nationale. L'objet et le contenu de ces décrets ne peuvent pas aller au-delà de ce qu'autorise la clause habilitante.
- LRÉ, art 3 : « La présente loi lie le gouvernement, ses ministères et les organismes mandataires de l'État. »
 - P. Garant, *Droit administratif*, 6^e éd., 2010, p. 280, **Onglet 3**
 - P. Issalys & D. Lemieux, *L'action gouvernementale*, 3^e éd., 2009, p.523-524, **Onglet 4**

5. L'EXIGENCE DE BESOINS À SATISFAIRE

a. Les dispositions de la LRÉ directement en cause

- Comme l'expose en détail l'AQCIE, le libellé et le contexte des dispositions de la LRÉ directement en cause ne laisse pas de doute quant au fait que l'autorité du Gouvernement de prendre un règlement et d'émettre un décret afin de lancer un appel d'offres pour l'achat de nouveaux approvisionnements en électricité à partir de nouveaux projets de production se limite au cas où ces approvisionnements servent à rencontrer des besoins.
- Les articles 72, 74.1, 52.2, 112 LRÉ
- Voir la définition à l'article 2 LRÉ : « 'contrat d'approvisionnement en électricité' : contrat intervenu entre le distributeur d'électricité et un fournisseur dans le but de satisfaire les besoins en électricité des marchés québécois ». [notre emphase et nos soulignés, ici ainsi que dans le reste de l'Argumentation du ROEE]
- Cette expression revient en termes semblables dans les divers textes de loi auxquels nous venons de faire référence et se retrouve textuellement à l'article 74.1 LRÉ, article en vertu duquel Hydro-Québec présente sa demande actuellement à l'étude par la Régie.
- La version anglaise de la LRÉ, *An Act Respecting the Régie de l'énergie* a force de loi et détient une valeur juridique égale à la version française :
- *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 133, **Onglet 5**
 - *Charte de la langue française*, LRQ, c. C-11, art. 7, **Onglet 6**
- L'exigence de besoins à satisfaire est confirmée dans la version anglaise de la LRÉ.

- En effet, dans *An Act respecting the Régie de l'énergie*, la définition de l'article 2 et les autres articles pertinents énoncent ce qui suit:

2. In this Act, unless the context indicates otherwise, ...
"electric power supply contract" means a contract entered into between the electric power distributor and a supplier for the purpose of meeting the electric power needs of Québec markets;

...

52.2. The cost of electric power referred to in section 52.1 shall be established by the Régie by adding the cost of heritage pool electricity and the actual costs to the electric power distributor of the supply contracts entered into to meet the needs of Québec markets in excess of the heritage pool, or the needs to be supplied out of an energy block determined by the Government under the first paragraph of section 74.1.1 or subparagraph 2.1 of the first paragraph of section 112

....

72. With the exception of private electric power systems, a holder of exclusive electric power or natural gas distribution rights shall prepare and submit to the Régie for approval, according to the form, tenor and intervals fixed by regulation of the Régie, a supply plan describing the characteristics of the contracts the holder intends to enter into to meet the needs of Québec markets following the implementation of the energy efficiency measures the holder proposes. The supply plan shall be prepared having regard to the risks inherent in the sources of supply chosen by the holder and, as concerns any particular source of electric power, having regard to the energy block established by regulation of the Government under subparagraph 2.1 of the first paragraph of section 112.

When examining a supply plan for approval, the Régie shall consider such economic, social and environmental concerns as have been identified by order by the Government.

...

74.1. To ensure that suppliers responding to a tender solicitation are treated with fairness and impartiality, the electric power distributor shall establish and submit for approval to the Régie, which shall make its decision within 90 days, a tender solicitation and contract awarding procedure and a tender solicitation code of ethics applicable to the electric power supply contracts required to meet the needs of Québec markets in excess of the heritage pool, or the needs to be supplied out of an energy block determined by regulation of the Government under subparagraph 2.1 of the first paragraph of section 112.

The tender solicitation and contract awarding procedure shall, in particular,

(1) allow all interested suppliers to tender by requiring the tender solicitation to be issued in due time;

(2) grant equal treatment to all sources of supply and energy efficiency projects unless the tender specifications provide that all or part of the needs met by a particular source of supply must be supplied out of an energy block determined by regulation of the Government;

(3) favour the awarding of supply contracts based on the lowest tendered price for the required quantity of electric power and in keeping with the required conditions, taking into account the applicable transmission cost and, where the tender specifications provide that all or part of the needs met by a particular source of supply must be supplied out of an energy block, taking into account the maximum price established by regulation of the Government; and

(4) provide that, following a tender solicitation, contracts may be awarded to two or more suppliers, in which case a supplier offering the required quantity of electric power may be invited to reduce the quantity offered without modifying the tendered unit price.

An energy efficiency project to which a tender solicitation applies under subparagraph 2 of the second paragraph must meet the stability, sustainability and reliability requirements that apply to conventional sources of supply.

The Régie may dispense the electric power distributor from soliciting tenders for short-term contracts or where urgent needs must be met.

For the purposes of this section, the promoter of an energy efficiency project is deemed to be an electric power supplier.

...

112. The Government may make regulations determining ...

(2.1) for a particular source of electric power supply, the corresponding energy block and maximum price established for the purpose of fixing the cost of electric power referred to in section 52.2 or for the purposes of the supply plan provided for in section 72, or for the purposes of a tender solicitation by the electric power distributor under section 74.1;

(2.2) the timeframe applicable to a public tender solicitation by the electric power distributor under section 74.1; ...

The fees, the rates, the terms and conditions, the energy block and the maximum price referred to in subparagraphs 1, 2 and 2.1 of the first paragraph may vary, in particular, according to the electric power carrier, the classes of owners or operators referred to in paragraph 2 of section 85.3, or the distributors or the classes of distributors or consumers. A regulation hereunder may also exclude the electric power carrier, a class of owners or operators referred to in paragraph 2 of section 85.3, a distributor or a class of distributors or consumers and it may exclude a petroleum products distributor on the basis of the volume of gasoline or diesel fuel intended for Québec markets that the distributor refines in Québec, trades with a refiner in Québec or brings into Québec.

...

In cases where energy needs are to be supplied out of an energy block, a regulation may provide that only certain classes of suppliers may be invited to tender by the electric power distributor and that the quantity of electric power required under each supply contract may be limited.

b. Le contexte, l'historique et la finalité de la LRÉ confirme l'exigence des besoins à satisfaire afin de procéder à un appel d'offres

- En plus des éléments mentionnés par l'AQCIE, d'autres aspects du contexte et de l'historique de la LRÉ confirment l'exigence des besoins à satisfaire afin de procéder à un appel d'offres.
- La *Politique énergétique de 1996* a donné naissance à la LRÉ. Or, le premier des quatre grands objectifs y exprimé confirme que la satisfaction des besoins énergétique est au cœur des objectifs du régime:

- **Assurer aux Québécois les services énergétiques requis, au meilleur coût possible**

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. Cet objectif suppose que l'on doit répondre aux besoins matériels des individus comme à ceux des entreprises, en visant à réduire ou à limiter la facture énergétique. La notion de service énergétique est une des idées qui a émergé graduellement, au cours des dernières années, en Amérique du Nord. Elle suppose d'être à l'écoute des consommateurs et d'envisager l'utilisation de l'énergie comme un tout, y compris les efforts visant l'efficacité énergétique. Ce service énergétique doit être assuré au meilleur coût possible, afin de limiter au maximum la facture que le consommateur doit finalement acquitter, pour satisfaire ses besoins en énergie.

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. La notion de sécurité des approvisionnements est nécessairement comprise dans cet objectif, même si elle ne représente plus le caractère d'urgence qu'elle a pu revêtir par le passé. L'accessibilité à plusieurs formes d'énergie pour un usage donné est une façon d'assurer cette sécurité.

- Québec, Ministère des Ressources naturelles, *L'énergie au service du Québec, Une perspective de développement durable*, 1996, p. 11, Onglet 7

- Le recours à la notion des besoins énergétiques et par extension à celle de services énergétiques dans la LRÉ et dans les documents entourant la création de la Régie de l'énergie confirme l'intention du Législateur d'orienter le régime réglementaire non sur la production et la livraison de l'électricité comme une finalité en soit, mais plutôt sur la satisfaction des besoins réels. En cela, la *Politique énergétique* et la *Loi sur la Régie de l'énergie* nous renvoient aux concepts mis de l'avant aux États-Unis après le choc pétrolier des années '70.
- La nouvelle orientation du législateur vers un objectif de satisfaction des besoins énergétiques est également confirmée par une comparaison entre l'ancienne *Loi sur la Régie du gaz naturel*, LRQ c. R-8.02, abrogée le 2 juin 1997 et la LRÉ. Alors que le mot « besoin » n'apparaît qu'une seule fois (à l'article 54), et dans un contexte autre dans la *Loi sur la Régie du gaz naturel*, on retrouve ce terme 15 fois dans la LRÉ.
- Cela est également confirmé par le libellé de l'article 1 du *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement* approuvé par le Gouvernement en vertu de l'article 115 LRÉ.
- Il ne fait donc aucun doute que la satisfaction des besoins énergétique constitue le fil conducteur de la LRÉ. Ceci est confirmé par l'article 5 LRÉ, qui établit la responsabilité générale de la Régie dans l'exercice de toutes ses fonctions:

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.

6. LES CONCLUSIONS RECHERCHÉES

- Aux fins de la requête en irrecevabilité amendée la Régie n'est pas appelée à juger de l'opportunité du développement de la filière éolienne ou d'autre façon de satisfaire des besoins énergétiques des marchés québécois. Elle n'a pas non plus à juger de l'opportunité de l'intention du Gouvernement de poursuivre l'acquisition de l'électricité au-delà des besoins.
- C'est ici de l'applicabilité du *Règlement concernant un Bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne* (Décret 1149-2013) (le « **Règlement** »)(B-0002) et du *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 concernant les préoccupations** »)(B-0003) dont la Régie doit juger.
- Le ROEE soumet qu'en disposant de la Requête, la Régie doit se garder de définir en termes purement tarifaires les objets de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Dans ce sens et bien qu'il appuie la requête en irrecevabilité de l'AQCIE, le ROEE ne partage pas entièrement la position de l'AQCIE soulevée au paragraphe 1 de son Argumentation (C-AQCIE-0015) voulant que la question fondamentale au dossier soit celle de savoir si le gouvernement peut imposer aux consommateurs d'électricité le fardeau financier de la mise en œuvre de certaines politiques en achetant de l'électricité qui n'est pas requise pour satisfaire les besoins des marchés québécois.
- Régie ne doit pas et ne peut pas déclarer la nullité du Règlement et du Décret concernant les préoccupations du gouvernement.
- La Régie peut et doit cependant constater que le Règlement et le Décret concernant les préoccupations du gouvernement n'ont pas été régulièrement adopté en vertu des pouvoirs habilitants de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et en particulier de ses articles 49, 1^o alinéa (10^o), 52.1, 72, 74.1, 112 alinéas 1 (2.1^o) et 4.
- Il s'ensuit que la Régie doit juger le Règlement et le Décret inapplicables, ne pas en tenir compte aux fins des articles 49, 1^o alinéa(10^o), 52.1, 52.2, 52.3, 72 et 74.1 LRÉ et rejeter la 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) d'Hydro-Québec dans le présent dossier.

LE TOUT SOUMIS RESPECTUEUSEMENT, Montréal, le 15 avril 2014.

(s) Franklin S. Gertler

Me Franklin S. Gertler
FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE
507 Place d'Armes, bureau 1701
Montreal, Québec H2Y 2W8
Tel. (514) 798-1988
Fax. (514) 798-1986
franklin@gertlerlex.ca