

# D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

D-2014-175

R-3866-2013

7 octobre 2014

---

**PRÉSENT :**

Marc Turgeon  
Régisseur

---

**Hydro-Québec**  
Demanderesse/Intimée

et

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

---

**Décision sur la requête en irrecevabilité de l'Association  
québécoise des consommateurs industriels d'électricité**

*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)*



**Personne intéressée/Requérante :**

**Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE).**

**Personnes intéressées :**

**Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE);**

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

**Union des consommateurs (UC).**

**Mis en cause :**

**Procureur général du Québec (PGQ).**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>2.</b>	<b>HISTORIQUE.....</b>	<b>10</b>
<b>3.</b>	<b>LE CADRE LÉGISLATIF.....</b>	<b>22</b>
<b>4.</b>	<b>LES ARGUMENTS DÉCLINATOIRES – LA COMPÉTENCE DE LA RÉGIE EN CE QUI A TRAIT À LA REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ...25</b>	
4.1	Arguments du Distributeur.....	26
4.2	Arguments du PGQ.....	26
4.3	Arguments de l’AQCIE.....	26
4.4	Arguments du ROEÉ.....	27
4.5	Arguments de SÉ-AQLPA.....	27
4.6	Opinion de la Régie.....	28
<b>5.</b>	<b>LES ARGUMENTS D’IRRECEVABILITÉ.....</b>	<b>29</b>
<b>6.</b>	<b>L’EXIGENCE DE BESOINS À SATISFAIRE.....</b>	<b>30</b>
6.1	Arguments de l’AQCIE.....	30
6.2	Arguments des personnes intéressées.....	33
6.3	Arguments du Distributeur.....	36
6.4	Arguments du PGQ.....	37
<b>7.</b>	<b>LA VIOLATION DU DROIT À L’ÉLECTRICITÉ PATRIMONIALE.....</b>	<b>39</b>
7.1	Arguments de l’AQCIE.....	39
7.2	Arguments des personnes intéressées.....	41
7.3	Arguments du Distributeur.....	41
7.4	Arguments du PGQ.....	43
<b>8.</b>	<b>L’IMPOSITION INVALIDE D’UNE TAXE DÉGUISÉE.....</b>	<b>44</b>

---

8.1	Arguments de l'AQCIE .....	44
8.2	Arguments des personnes intéressées .....	49
8.3	Arguments du Distributeur.....	50
8.4	Arguments du PGQ.....	51
<b>9.</b>	<b>LE DÉFAUT DE FIXER LE PRIX MAXIMAL DU BLOC D'ÉNERGIE.....</b>	<b>52</b>
9.1	Arguments de l'AQCIE .....	52
9.2	Arguments des personnes intéressées .....	53
9.3	Arguments du PGQ.....	54
<b>10.</b>	<b>L'EXIGENCE ILLÉGALE D'UNE ENTENTE D'INTÉGRATION ÉOLIENNE.....</b>	<b>55</b>
10.1	Arguments de l'AQCIE .....	55
10.2	Arguments des personnes intéressées .....	56
10.3	Arguments du Distributeur.....	56
10.4	Arguments du PGQ.....	57
<b>11.</b>	<b>LA LOI SUR LA RÉGIE NE PERMET PAS AU GOUVERNEMENT DE DÉTERMINER LES DÉLAIS DE RACCORDEMENT AU RÉSEAU D'HYDRO-QUÉBEC, CONTRAIREMENT À L'ARTICLE 1, PREMIER ALINÉA DU RÈGLEMENT .....</b>	<b>58</b>
11.1	Arguments de l'AQCIE .....	58
11.2	Arguments du PGQ.....	58
<b>12.</b>	<b>L'APPEL D'OFFRES NE PEUT ÊTRE DÉCRÉTÉ PAR LE GOUVERNEMENT AVANT QUE LA RÉGIE N'AIT PRÉALABLEMENT AUTORISÉ, DANS LE CADRE DE L'ADOPTION OU DE LA MODIFICATION D'UN PLAN D'APPROVISIONNEMENT, LE RECOURS AU BLOC D'ÉNERGIE DÉTERMINÉ PAR LE GOUVERNEMENT POUR SATISFAIRE LES BESOINS DES MARCHÉS QUÉBÉCOIS .....</b>	<b>59</b>
12.1	Arguments de l'AQCIE .....	59

12.2	Arguments des personnes intéressées .....	59
12.3	Arguments du Distributeur.....	59
12.4	Arguments du PGQ.....	61
<b>13.</b>	<b>OPINION DE LA RÉGIE .....</b>	<b>61</b>
13.1	L'exigence de besoins à satisfaire.....	65
13.2	La violation du droit à l'électricité patrimoniale.....	71
13.3	L'imposition d'une taxe déguisée.....	73
13.4	Le défaut de fixer le prix maximal du bloc d'énergie.....	77
<b>13.5</b>	<b>L'exigence illégale d'une entente d'intégration éolienne.....</b>	<b>78</b>
<b>13.6</b>	<b>La Loi ne permet pas au gouvernement de déterminer les délais de raccordement au réseau d'Hydro-Québec, contrairement à l'article 1, premier alinéa du Règlement .....</b>	<b>79</b>
<b>13.7</b>	<b>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 .....</b>	<b>80</b>
	<b>LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE : .....</b>	<b>81</b>

## 1. INTRODUCTION

[1] Le 28 août 2013, conformément aux articles 10 et 11 de la *Loi sur les règlements*<sup>1</sup>, un projet de *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne* est publié à la partie 2 de la Gazette officielle du Québec avec avis suivant lequel il pourrait être édicté à l'expiration d'un délai de 45 jours et que tout intéressé peut, durant ce délai, transmettre ses commentaires.

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

[3] Le Règlement prévoit qu'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) doit procéder à un appel d'offres au plus tard le 31 décembre 2013.

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

[5] Le 14 novembre 2013, le Distributeur dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) 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) (la Demande).

[6] Le 28 novembre 2013, l'AQCIE dépose à la Régie une requête en irrecevabilité de la Demande ainsi qu'un avis d'intention, daté du même jour, transmis au PGQ en vertu de l'article 95 du Code de procédure civile.

---

<sup>1</sup> RLRQ, c. R-18.1.

<sup>2</sup> RLRQ, c. R-6.01.

[7] Le 4 décembre 2013, le Distributeur transmet ses réponses aux divers commentaires reçus des personnes intéressées et annonce qu'il contestera la requête en irrecevabilité en temps utile. De plus, il indique qu'il lancera l'appel d'offres au plus tard le 31 décembre 2013, comme le prévoit l'article 2 du Règlement, tout en précisant qu'il intégrera la grille de pondération au document d'appel d'offres lorsque la Régie aura rendu sa décision finale à cet égard.

[8] Le 5 décembre 2013, le PGQ comparaît au dossier.

[9] Le 10 décembre 2013, la Régie convoque les personnes intéressées à une rencontre préparatoire le 11 décembre 2013, afin de traiter de la disponibilité de chaque participant pour la tenue d'une audience, du temps requis pour la présentation des arguments et du format procédural devant être privilégié pour traiter la requête en irrecevabilité.

[10] Le 11 décembre 2013, la Régie tient la rencontre préparatoire à laquelle participent les procureurs de l'AQCIE, du Distributeur, du PGQ, du ROEE et de l'UC. Le procureur de SÉ-AQLPA, ayant préalablement avisé la Régie de son absence, fournit par écrit ses disponibilités pour la tenue de l'audience.

[11] Le 17 décembre 2013, la Régie rend sa décision procédurale D-2013-198 par laquelle elle fixe les dates de dépôt des argumentations écrites du Distributeur et des personnes intéressées, les dates pour la tenue de l'audience sur la requête en irrecevabilité ainsi que les budgets de participation des personnes intéressées.

[12] Le 6 janvier 2014, l'AQCIE dépose à la Régie une requête en irrecevabilité amendée de la Demande (la Requête) et un avis d'intention amendé.

[13] Le 13 janvier 2014, le PGQ transmet une lettre à la Régie par laquelle il demande un report de l'audience à la semaine du 24 mars 2014, considérant que la Requête et l'avis d'intention amendé de l'AQCIE soulèvent de nouveaux arguments, non originalement prévus au moment de fixer l'audience.



[14] Le 14 janvier 2014, l'AQCIE transmet une lettre à la Régie par laquelle elle l'avise ne pas s'opposer à la demande de remise du PGQ, mais demande que l'audience soit fixée à la fin mai 2014, compte tenu de l'indisponibilité de son procureur. De plus, l'AQCIE demande à la Régie d'ordonner la production des argumentations écrites de tous les participants à une même date, soit 10 jours avant la tenue de l'audience. Enfin, elle demande à la Régie de revoir le plafond des budgets de participation fixé par la décision D-2013-198, puisqu'il apparaît d'ores et déjà que les budgets fixés seront insuffisants, compte tenu de l'importance des questions à traiter.

[15] Le 15 janvier 2014, le PGQ transmet une lettre à la Régie par laquelle il refuse que l'audience soit reportée à une date aussi lointaine que la mi-mai et suggère plutôt qu'elle ait lieu à la mi-avril.

[16] Le 15 janvier 2014, le Distributeur avise la Régie qu'il ne s'oppose pas à la demande de report du PGQ et accepte que le dossier procède à la mi-avril.

[17] Le 23 janvier 2014, la Régie rend sa décision procédurale D-2014-009 par laquelle, notamment, elle fixe la date du dépôt de l'argumentation écrite de l'AQCIE, du Distributeur et des autres personnes intéressées ayant participé à la rencontre préparatoire, ainsi que les dates de la tenue de l'audience sur la Requête, soit les 23 et 24 avril 2014 ainsi, qu'au besoin, la journée du 25 avril 2014.

[18] La Régie tient l'audience publique sur la Requête les 23, 24 et 25 avril 2014.

[19] En cours d'audience, le PGQ, constatant que l'AQCIE soulève deux nouveaux arguments au soutien de ses prétentions quant à l'invalidité des dispositions réglementaires qu'elle conteste et qui n'étaient pas mentionnés à l'Avis d'intention, demande à la Régie de ne pas se prononcer sur ces deux nouveaux arguments. Le PGQ a, par ailleurs, mentionné par la suite, qu'afin de ne pas retarder le dossier, il demandait un délai additionnel pour répondre aux deux nouveaux arguments.

[20] La Régie accorde au PGQ un délai additionnel, soit jusqu'au 9 mai 2014, pour compléter son argumentation à l'égard de ces nouveaux arguments soulevés par l'AQCIE.

[21] La Régie permet à l'AQCIE de déposer une réplique au plus tard le 16 mai 2014.

[22] Le 9 mai 2014, le PGQ dépose son complément d'argumentation et l'AQCIE y réplique le 16 mai 2014, date à laquelle la Régie entame son délibéré.

[23] La Régie note que l'AQCIE a soulevé des moyens d'irrecevabilité semblables, sinon identiques, dans les dossiers R-3848-2013 et R-3864-2013, auxquels les procureurs ont fait référence tout au long de leur argumentation.

[24] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur la Requête.

## 2. HISTORIQUE

[25] La Régie juge utile de rappeler les grandes étapes de l'implantation, au Québec, de ce qui est maintenant convenu d'appeler la « filière éolienne ».

[26] Dès 1996, dans sa politique énergétique « *L'énergie au service du Québec* » (la Politique énergétique de 1996), le gouvernement annonce ses intentions en regard du développement au Québec d'une filière éolienne :

*« 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 [note de bas de page omise]. La logique d'une telle approche, déjà utilisée dans plusieurs États américains, doit être rappelée : en réservant un bloc d'énergie à une filière déterminée, on vise à accélérer le développement de cette filière, considérée comme prometteuse. 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.*

*Même si, à court terme, les coûts de production de la filière éolienne peuvent sembler plus élevés que les alternatives disponibles, il est temps que le Québec se donne une vitrine permettant de mettre en valeur les potentiels existants. 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.

[...]

*Dans le secteur de l'énergie éolienne, des initiatives majeures devraient accélérer les investissements attendus. La définition par la Régie de l'énergie d'une « quote-part » en faveur de cette filière, lors de l'approbation du plan de ressources d'Hydro-Québec, fournira l'incitatif indispensable à son développement. Dans les évaluations que l'on a citées, cette « quote-part » devrait justifier un programme minimum d'achats étalé sur une période de six à sept ans. Des régions comme la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent comptent beaucoup sur la filière éolienne pour stimuler le développement industriel et créer des emplois, dans un domaine très prometteur »<sup>3</sup>. [nous soulignons]*

[27] Le 8 décembre 1997, le ministre d'État des Ressources naturelles et ministre responsable du Développement des régions, M. Guy Chevrette, adressait une lettre à la Régie requérant un avis concernant les modalités de mise en œuvre d'une quote-part d'énergie éolienne. Il s'exprimait comme suit :

*« 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*

---

<sup>3</sup> L'énergie au service du Québec : une perspective de développement durable, gouvernement du Québec, 1996, p. 48 et 79.

*minimiser l'influence des fluctuations du marché de l'électricité* »<sup>4</sup>. [nous soulignons]

[28] Le 30 septembre 1998, la Régie publiait l'avis A-98-02, dans lequel elle se prononçait en faveur du développement d'une telle filière au Québec. Elle émettait alors certaines recommandations et, notamment, la recommandation n° 10 quant aux coûts :

*« La Régie recommande que, pour le premier bloc d'achats de 50 MW par année à partir de l'an 2002, l'écart entre le prix de la fourniture déterminé par la Régie et le coût éolien, estimé aujourd'hui à environ 3 millions de dollars par 50 MW, soit absorbé par le gouvernement, bénéficiaire des retombées économiques engendrées »*<sup>5</sup>.

[29] Le 27 novembre 2002, le gouvernement prend le décret 1399-2002 *Concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard de l'énergie éolienne*<sup>6</sup>. Les préoccupations gouvernementales sont claires sur les intentions du gouvernement à l'égard de l'éolien :

*« [...] ATTENDU QUE le gouvernement a reconnu dans sa politique énergétique « L'énergie au service du Québec », que la production d'énergie éolienne peut favoriser l'émergence d'une infrastructure industrielle dans ce domaine et ouvrir une voie de développement économique pour les régions;*

*ATTENDU QU'il y a lieu d'indiquer à la Régie des préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de l'énergie éolienne;*

*IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation du ministre des Ressources naturelles et de la ministre déléguée à l'Énergie :*

---

<sup>4</sup> Demande d'avis du Ministère d'État des Ressources naturelles, M. Guy Chevrette, dossier R-3395-97, document 1.

<sup>5</sup> Dossier R-3395-97, avis A-98-02 de la Régie de l'énergie au Ministre d'État des Ressources naturelles concernant la place de l'énergie éolienne dans le portefeuille énergétique du Québec, p. 31.

<sup>6</sup> G.O.Q., 11 décembre 2002, 134<sup>e</sup> année, n° 50.

*QUE soient indiquées à la Régie de l'énergie, les préoccupations économiques, sociales et environnementales suivantes, à l'égard de l'énergie éolienne :*

*1. Pour le bloc d'énergie éolienne lié à l'implantation d'installations de fabrication et d'assemblage d'éoliennes et de leurs composantes, déterminé au cours de la prochaine année par règlement du gouvernement :*

*– dans le cadre du développement de la production d'énergie éolienne, il convient de maximiser les retombées économiques au Québec en termes d'emplois et d'investissements;*

*– la maximisation des retombées économiques dans la municipalité régionale de comté de Matane et dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine en termes d'emplois et d'investissements, doit se traduire par l'implantation d'installations de fabrication et d'assemblage d'éoliennes et de leurs composantes;*

*2. Pour le bloc d'énergie éolienne non lié à l'implantation d'installations de fabrication et d'assemblage d'éoliennes et de leurs composantes, déterminé au cours de la prochaine année par règlement du gouvernement :*

*– il convient de maximiser les retombées économiques dans la municipalité régionale de comté de Matane et dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine en termes d'emplois et d'investissements;*

*3. Afin d'assurer l'émergence de la production d'énergie éolienne, le coût d'achat de l'électricité provenant des blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement doit être pris en compte dans l'établissement du coût de service du distributeur d'électricité ». [nous soulignons]*

[30] Le 5 mars 2003, le gouvernement prend le décret 352-2003 *Concernant le Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse*<sup>7</sup>, qui détermine un premier bloc d'énergie éolienne de 1 000 mégawatts. Par le décret 353-2003, pris le même jour, le gouvernement, rappelant qu'il a reconnu dans sa politique énergétique que « la production d'énergie éolienne peut favoriser l'émergence d'une

<sup>7</sup> G.O.Q., 19 mars 2003, 135<sup>e</sup> année, n° 12.

*infrastructure industrielle dans le domaine et ouvrir une voie de développement économique pour les régions* », indique à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de ce bloc de 1 000 mégawatts. Il mentionne notamment ce qui suit :

*« 1. La maximisation des retombées économiques dans la municipalité régionale de comté de Matane et dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine en matière d'emplois et d'investissements doit se traduire par l'implantation des installations d'assemblage des turbines éoliennes et des parcs éoliens, et pour chaque projet requis par bloc d'énergie éolienne déterminé par le Règlement sur l'énergie éolienne [...], par la réalisation de dépenses et d'investissements dans cette municipalité régionale de comté et dans cette région administrative [...].*

*2. Afin d'assurer l'émergence de la production d'énergie éolienne [...], telle que définie dans le Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse, le coût d'achat de l'électricité provenant des blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement doit être pris en compte dans l'établissement du coût de service du distributeur d'électricité »<sup>8</sup>. [nous soulignons]*

[31] Le 12 octobre 2005, le gouvernement du Québec prend le décret 926-2005 *Concernant le Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne*<sup>9</sup>, qui détermine un second bloc d'énergie éolienne de 2 000 mégawatts. Par le décret 927-2005, pris le même jour, le gouvernement indique à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de ce bloc de 2 000 mégawatts. Il mentionne notamment ce qui suit :

*« 1. La maximisation des retombées économiques au Québec en matière d'emplois et d'investissements manufacturiers structurants doit se traduire, pour chaque projet requis par bloc d'énergie éolienne déterminé par le Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne, édicté par le décret numéro 926-2005 du 12 octobre 2005, par la réalisation de dépenses, incluant l'installation des éoliennes, et d'investissements manufacturiers structurants au Québec correspondant à un minimum de 60 % des coûts globaux, incluant l'installation des éoliennes, pour les 2 000 mégawatts visés;*

<sup>8</sup> Décret 353-2003, G.O.Q., 19 mars 2003, 135<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 12.

<sup>9</sup> G.O.Q., 15 octobre 2005, 137<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 41B.

2. *La maximisation des retombées économiques en matière d'emplois et d'investissements manufacturiers structurants, étalées sur une période de dix ans, dans la municipalité régionale de comté de Matane et dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, doit se traduire par la réalisation de dépenses, excluant l'installation des éoliennes, et d'investissements manufacturiers structurants correspondant à un minimum de 30 % des coûts globaux, excluant l'installation des éoliennes, d'une production d'énergie éolienne équivalente à 2 000 mégawatts;*

3. *La possibilité pour le gouvernement d'exiger sans compensation, au terme des contrats signés, la cession en sa faveur des installations;*

4. *La contribution des 2 000 mégawatts visés au développement d'une industrie de fabrication d'éoliennes et d'une industrie de fabrication de composantes éoliennes à haute teneur technologique au Québec, étant entendu que la municipalité régionale de comté de Matane et la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine devront bénéficier d'un traitement préférentiel;*

5. *L'apport du projet au développement économique des communautés locales et autochtones;*

6. *Afin de poursuivre l'émergence de la production d'énergie éolienne, telle que définie dans le Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne, le coût d'achat de l'électricité provenant des blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement doit être pris en compte dans l'établissement du coût de service du distributeur d'électricité*<sup>10</sup>. [nous soulignons]

[32] Le 27 octobre 2005, le gouvernement du Québec prend le décret 1016-2005<sup>11</sup> par lequel il modifie le dispositif du décret 926-2005, en y retirant le paragraphe 3.

<sup>10</sup> Décret 927-2005, G.O.Q., 15 octobre 2005, 137<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 41B.

<sup>11</sup> G.O.Q., 9 novembre 2005, 137<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 45.

[33] En mai 2006, le gouvernement rend publique sa nouvelle *Stratégie énergétique 2006-2015 : L'énergie pour construire le Québec de demain*<sup>12</sup> (la Stratégie énergétique), par laquelle il réitère son intention de poursuivre le développement de la filière éolienne, annonçant un objectif de 4 000 MW à l'horizon 2015.

[34] Le 8 février 2007, le gouvernement prend le décret 96-2007<sup>13</sup> par lequel il modifie de nouveau le dispositif du décret 926-2005, en y remplaçant le paragraphe 5 par le suivant :

*« 5. L'apport du projet au développement économique des communautés locales et autochtones en assurant un traitement identique aux communautés, étant entendu qu'une proposition reposant sur un partenariat impliquant à la fois des communautés locales et autochtones devra bénéficier d'un traitement préférentiel ».*

[35] Le 29 octobre 2008, le gouvernement du Québec prend le décret 1043-2008 *Concernant le Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones*<sup>14</sup>. Par le décret 1044-2008, pris le même jour, le gouvernement indique à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de ce bloc de 250 mégawatts d'énergie éolienne issu de projets autochtones. Il mentionne notamment ce qui suit :

*« 4. Afin d'assurer un développement optimal de ces projets autochtones au bénéfice des nations autochtones ou de leurs communautés, est édicté le Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones établissant notamment un prix maximum de 9,5 ¢/kWh en dollars de 2008 indexés à l'indice des prix à la consommation, excluant le coût de transport et du service d'équilibrage et de puissance complémentaire, de manière à favoriser une sélection des projets axée significativement sur les préoccupations de développement autochtones suivantes :*

---

<sup>12</sup> Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, gouvernement du Québec.

<sup>13</sup> G.O.Q., 28 février 2007, 139<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 9.

<sup>14</sup> G.O.Q., 12 novembre 2008, 140<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 46.



– les nations autochtones, les communautés ou leurs institutions devront détenir une participation représentant :

- un minimum de 30 % de la capitalisation du projet; et,
- plus de 50 % du contrôle pour toute la durée du projet;

[...]

6. La maximisation des retombées économiques au Québec en matière d'emplois et d'investissements doit se traduire, pour chaque projet, par la réalisation de dépenses au Québec correspondant à un minimum de 60 % des coûts globaux, incluant l'installation des éoliennes, étant entendu que les dépenses réalisées localement devront bénéficier d'un traitement préférentiel.

7. La maximisation des retombées économiques en matière d'emplois ou d'investissements manufacturiers dans la municipalité régionale de comté (MRC) de Matane et dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine doit se traduire par la réalisation de dépenses, excluant l'installation des éoliennes, ou d'investissements manufacturiers correspondant à un minimum de 30 % des coûts globaux, excluant l'installation des éoliennes, d'une production d'énergie éolienne équivalente à 250 MW.

[...]

9. Le bloc des 250 MW visés contribuera au maintien d'une industrie de fabrication d'éoliennes et d'une industrie de fabrication de composantes éoliennes à haute teneur technologique au Québec, étant entendu que la MRC de Matane et la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine devront bénéficier d'un traitement préférentiel.

10. L'évaluation des retombées économiques associées aux projets, ainsi qu'au bénéfice des nations autochtones, devra prendre en compte toutes les étapes de réalisation d'un projet, soit la pré faisabilité, la faisabilité, le processus de soumission, l'obtention des permis, la construction jusqu'à la mise en service du parc éolien.

11. Afin de poursuivre l'émergence de la production d'énergie éolienne, telle que définie dans le Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones, le coût d'achat de l'électricité provenant des blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement doit être pris en compte dans l'établissement du coût de service du distributeur d'électricité »<sup>15</sup>. [nous soulignons]

[36] Le 29 octobre 2008, le gouvernement prend le décret 1045-2008 *Concernant le Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires*<sup>16</sup>. Par le décret 1046-2008, pris le même jour, le gouvernement indique à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de ce bloc de 250 mégawatts d'énergie éolienne issu de projets communautaires. Il mentionne notamment ce qui suit :

« *QUE soient indiquées à la Régie de l'énergie les préoccupations économiques, sociales et environnementales suivantes à l'égard d'un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires :*

1. L'appel d'offres du distributeur vise à soutenir le développement de projets éoliens communautaires au bénéfice des régions du Québec.

2. Un projet éolien communautaire est défini comme étant un projet :

- *reconnu par la ou les municipalités régionales de comté (MRC) où est situé le projet et par la ou les municipalités locales où est situé le projet, en vertu de résolutions adoptées à cet effet; et*
- *issu et développé par la communauté locale. La communauté locale se définit comme comprenant un des constituants suivants :*
  - *une MRC,*
  - *une municipalité locale,*
  - *une coopérative dont la majorité des membres a son domicile dans la région administrative où se situe le projet communautaire,*
  - *un regroupement de personnes physiques légalement constitué, détenu et contrôlé par des membres ou actionnaires ayant majoritairement leur domicile dans la région administrative où se situe le projet communautaire.*

<sup>15</sup> Décret 1044-2008, G.O.Q., 12 novembre 2008, 140<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 46.

<sup>16</sup> G.O.Q., 12 novembre 2008, 140<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 46.

3. Afin d'assurer un développement optimal de ces projets communautaires au bénéfice des régions, est édicté le Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires établissant notamment un prix maximum de 9,5 ¢/kWh en dollars de 2008 indexés à l'indice des prix à la consommation, excluant le coût de transport et du service d'équilibrage et de puissance complémentaire, de manière à favoriser une sélection des projets axée significativement sur les préoccupations de développement communautaire suivantes :

- la communauté locale doit détenir une participation représentant :
  - un minimum de 30 % de la capitalisation du projet; et
  - un minimum de 30 % du contrôle du projet.
  
- Il est entendu :
  - qu'un traitement privilégié sera accordé dans le cas d'une participation de MRC ou des municipalités locales où se situe le projet communautaire;
  
  - qu'un traitement privilégié sera accordé en fonction du niveau de participation (capitalisation du projet ou contrôle du projet) de la communauté locale au projet.

4. Afin d'assurer une répartition régionale de ces projets en tenant compte de la capacité d'intégration du réseau d'Hydro-Québec et de favoriser l'implication directe des petites communautés, les projets sont limités à un maximum de 25 MW et pas plus de 25 MW ne peuvent être octroyés sur le territoire d'une même MRC dans le cadre du présent bloc.

5. La maximisation des retombées économiques au Québec en matière d'emplois et de dépenses doit se traduire, pour chaque projet, par la réalisation de dépenses au Québec correspondant à un minimum de 60 % des coûts globaux, incluant l'installation des éoliennes, étant entendu que les dépenses réalisées localement devront bénéficier d'un traitement préférentiel.

6. La maximisation des retombées économiques en matière d'emplois ou d'investissements manufacturiers dans la MRC de Matane et dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine doit se traduire par la réalisation de dépenses, excluant l'installation des éoliennes, ou d'investissements manufacturiers correspondant à un minimum de 30 % des coûts globaux, excluant

*l'installation des éoliennes, d'une production d'énergie éolienne équivalente à 250 MW.*

*7. Il est entendu qu'un traitement privilégié sera accordé aux projets dont les dépenses réalisées au Québec dans la MRC de Matane et dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine dépassent les seuils prescrits précédemment.*

*8. Le bloc de 250 MW visé contribuera au maintien d'une industrie de fabrication d'éoliennes et d'une industrie de fabrication de composantes éoliennes à haute teneur technologique au Québec, étant entendu que la MRC de Matane et la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine devront bénéficier d'un traitement préférentiel;*

*9. Afin de poursuivre l'émergence de la production d'énergie éolienne, telle que définie dans le Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires, le coût d'achat de l'électricité provenant des blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement doit être pris en compte dans l'établissement du coût de service du distributeur d'électricité»<sup>17</sup>. [nous soulignons]*

[37] Par le décret 179-2009, pris le 18 mars 2009, le gouvernement modifie le *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires* en accordant une extension au Distributeur pour procéder à l'appel d'offres, passant d'une période de 90 jours à un délai allant jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2009<sup>18</sup>. Par le décret 180-2009, pris le même jour, le gouvernement fait de même à l'égard du *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones*<sup>19</sup>.

[38] Par le décret 520-2009, pris le 29 avril 2009, le gouvernement modifie le *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones* en y

<sup>17</sup> Décret 1046-2008, G.O.Q., 12 novembre 2008, 140<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 46.

<sup>18</sup> Décret 179-2009, G.O.Q., 18 mars 2009, 141<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 11.

<sup>19</sup> Décret 180-2009, G.O.Q., 18 mars 2009, 141<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 11.

modifiant le coût du kWh, pour passer de 9,5 ¢/kWh à 12,5 ¢/kWh<sup>20</sup>. Par le décret 521-2009, pris le même jour, le gouvernement fait de même à l'égard du *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires*<sup>21</sup>.

[39] Par le décret 67-2010, pris le 26 janvier 2010, le gouvernement modifie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard du bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones en modifiant le niveau requis de participation minimale des communautés autochtones advenant la réalisation d'une sûreté<sup>22</sup>. Par le décret 68-2010, pris le même jour, le gouvernement fait de même à l'égard de ses préoccupations économiques, sociales et environnementales relatives au bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires<sup>23</sup>.

[40] Par le décret 468-2010, pris le 2 juin 2010, le gouvernement modifie le *Règlement modifiant le Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires* en y modifiant les délais entre le moment où le Distributeur doit annoncer les résultats de l'appel d'offres et le début des livraisons d'électricité, afin de permettre aux soumissionnaires d'avoir un délai plus long pour finaliser leurs ententes de financement en plus de permettre aux projets de franchir toutes les étapes du processus environnemental et d'obtenir les autorisations gouvernementales requises avant la mise en service<sup>24</sup>. Par le décret 469-2010, pris le même jour, le gouvernement fait de même à l'égard du *Règlement modifiant le Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones*<sup>25</sup>.

[41] Enfin, le 6 novembre 2013, le gouvernement prend le Règlement et le Décret.

[42] La Régie constate d'emblée une constante. Le gouvernement, dès le début de la mise en place de la filière éolienne et jusqu'à la prise du Règlement et du Décret, vise à favoriser l'émergence d'une industrie éolienne au Québec ainsi que la maximisation de retombées économiques des divers projets dans les régions du Québec.

---

<sup>20</sup> Décret 520-2009, G.O.Q., 1<sup>er</sup> mai 2009, 141<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 17A.

<sup>21</sup> Décret 521-2009, G.O.Q., 1<sup>er</sup> mai 2009, 141<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 17A.

<sup>22</sup> Décret 67-2010, G.O.Q., 17 février 2010, 142<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 7.

<sup>23</sup> Décret 68-2010, G.O.Q., 17 février 2010, 142<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 7.

<sup>24</sup> Décret 468-2010, G.O.Q., 9 juin 2010, 142<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 23.

<sup>25</sup> Décret 469-2010, G.O.Q., 9 juin 2010, 142<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 23.

### 3. LE CADRE LÉGISLATIF

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

*« 52.2. Les coûts de fourniture d'électricité visés à l'article 52.1 sont établis par la Régie en additionnant le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale et les coûts réels des contrats d'approvisionnement conclus par le distributeur d'électricité pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale, ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par le gouvernement, en vertu du premier alinéa de l'article 74.1.1 ou du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112. [...].*

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

*1° le volume de consommation patrimoniale annuelle correspond aux volumes de consommation des marchés québécois jusqu'à concurrence de 165 térawattheures. Ce volume exclut les volumes découlant d'un tarif de gestion de la consommation ou d'énergie de secours, ceux alloués aux réseaux autonomes et les volumes approvisionnés à partir de blocs d'énergie déterminés par le gouvernement. La part du volume de consommation patrimoniale annuelle allouée à une catégorie de consommateurs, incluant la catégorie des contrats spéciaux conclus en vertu de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5), correspond à la proportion du volume de consommation de cette catégorie sur le volume de consommation de l'ensemble des catégories de consommateurs ayant accès au volume d'électricité patrimoniale;*

[...]

*72. [...] [t]out titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par règlement de celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique qu'il propose. Le plan doit tenir compte des*

risques découlant des choix des sources d'approvisionnement propres à chacun des titulaires ainsi que, pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1 ° du premier alinéa de l'article 112.

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

*fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 ou du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72.*

[...]

*112. Le gouvernement peut déterminer par règlement :*

[...]

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

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

[nous soulignons]

[44] De plus, la Régie tient à rappeler les dispositions contenues aux articles 22 et 22.1 de la *Loi sur Hydro-Québec*<sup>26</sup> (LHQ) :

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

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

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

[...]

---

<sup>26</sup> RLRQ, c. H-5.



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

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

[45] Dans le cadre de la Procédure d'appel d'offres applicable au Distributeur<sup>27</sup>, ce dernier doit soumettre à la Régie, pour approbation, la grille de pondération des critères d'évaluation qu'il a l'intention d'utiliser pour l'appel d'offres.

#### 4. LES ARGUMENTS DÉCLINATOIRES – LA COMPÉTENCE DE LA RÉGIE EN CE QUI A TRAIT À LA REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ

[46] Par la requête en irrecevabilité, l'AQCIE demande à la Régie de conclure de la façon suivante :

*« Nous soumettons que la Régie devrait déclarer le Décret 1149-2013 invalide, inapplicable et inopérant et refuser par conséquent d'approuver la grille de pondération des critères d'évaluation pour l'appel d'offres de 450 MW d'énergie éolienne (A/O 2013-01) proposée par le Distributeur ». [nous soulignons]*

[47] Par la Requête, l'AQCIE modifie ses conclusions pour qu'elles se lisent dorénavant comme suit :

*« L'AQCIE soumet que la Régie devrait constater que le Règlement et les Décrets 1149-2013 et 1150-2013 sont ultra vires, invalides, inapplicables et inopérants et refuser en conséquence d'approuver la grille de pondération des critères d'évaluation pour l'appel d'offres de 450 MW d'énergie éolienne (A/O 2013-01) proposée par le Distributeur ». [nous soulignons]*

---

<sup>27</sup> Procédure d'appels d'offres et d'octroi pour les achats d'électricité approuvée par la décision D-2001-191, dossier R-3462-2001.

#### **4.1 ARGUMENTS DU DISTRIBUTEUR**

[48] Le seul recours utile de l'AQCIE, selon le Distributeur, serait une action directe en nullité présentée en Cour supérieure du Québec. Il soutient qu'une constatation d'invalidité ne serait d'aucune utilité, puisque le Règlement et le Décret seraient toujours valides, malgré une décision de la Régie à l'effet contraire, et qu'il a déjà procédé à l'appel d'offres prévu au Règlement.

#### **4.2 ARGUMENTS DU PGQ**

[49] Dans son argumentation écrite, le PGQ soumet que la Régie ne pourrait donner suite aux conclusions de l'AQCIE en ce qu'elle n'a pas la compétence constitutionnelle pour déclarer *ultra vires* un texte réglementaire, cette compétence relevant exclusivement de la Cour supérieure du Québec.

[50] Le PGQ reconnaît cependant que la Régie pourrait conclure à l'inapplicabilité d'un règlement aux fins particulières du présent dossier, mais ne pourrait prononcer une déclaration d'invalidité de portée générale « *erga omnes* ».

#### **4.3 ARGUMENTS DE L'AQCIE**

[51] L'AQCIE soumet que la Régie a la compétence requise pour se prononcer sur les conclusions de la Requête.

[52] Selon elle, les problèmes soulevés par le Distributeur peuvent être réglés par le biais d'un recours pour jugement déclaratoire en Cour supérieure du Québec ou par l'arrêt de son appel d'offres s'il est jugé contraire à la Loi<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Pièce A-0013, p. 132 à 136.

[53] Le Distributeur réplique à cet égard qu'il ne peut retirer sa demande, puisque les textes réglementaires contestés sont valides, malgré toute décision de la Régie à l'effet contraire. Il ajoute ne pas avoir de difficulté en droit à soumettre à la Cour supérieure du Québec, puisque les textes sont valides<sup>29</sup>.

#### 4.4 ARGUMENTS DU ROEÉ

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

[55] Le ROEÉ est d'avis que la Régie a l'obligation de décider de la question. La Régie ne doit pas être « frileuse » à se livrer à l'exercice, malgré les spéculations quant aux conséquences évoquées par le Distributeur<sup>30</sup>.

#### 4.5 ARGUMENTS DE SÉ-AQLPA

[56] SÉ-AQLPA soumet que, en droit, les conclusions de l'AQCIE sont conformes au cadre juridique fixé par la Régie dans sa décision D-2014-013<sup>31</sup>, qui mentionne que la Régie ne pourrait prononcer une déclaration d'invalidité de portée générale (« *erga omnes* »), ce qui relèverait effectivement de la compétence exclusive de la Cour supérieure du Québec, la Régie n'ayant que le pouvoir de constater que les dispositions réglementaires contestées ne respectent pas le cadre fixé par la Loi.

---

<sup>29</sup> Pièce A-0017, p. 26 et 27.

<sup>30</sup> Pièce A-0013, p. 120 à 138.

<sup>31</sup> Dossier R-3848-2013, p. 21, par. 52.

[57] SÉ-AQLPA prétend qu'en utilisant les mots « constat » et « inopérance », l'AQCIE ne demande pas une déclaration d'invalidité « *erga omnes* ». À tout événement, même si la Régie jugeait qu'une telle déclaration d'invalidité était demandée par l'AQCIE, en raison de sa formulation, la Régie pourrait réduire cette demande au cadre fixé dans la décision D-2014-013.

[58] Enfin, SÉ-AQLPA fait certains commentaires à l'égard de la décision de la *Commission de l'égalité salariale*<sup>32</sup> qui conclut qu'un tribunal administratif ne peut prononcer une déclaration d'invalidité « *erga omnes* » et ne pourrait même pas considérer la disposition inopérante, pour les fins particulières d'un dossier, si la situation faisait en sorte que le dossier serait le seul possible où la disposition attaquée pourrait trouver application.

[59] SÉ-AQLPA soutient que même si c'était le cas au présent dossier et que le dossier était le seul dossier possible où la Régie pourrait avoir à statuer sur l'« inopérance » du Décret et du Règlement, cela n'empêcherait pas l'application de la règle édictée dans la décision D-2014-013, à l'effet que dans la mesure où elle ne prononce pas une déclaration d'invalidité « *erga omnes* », mais ne fait que constater l'« inopérance », la Régie peut et doit se prononcer. Ce n'est pas parce qu'il n'y a qu'un seul dossier possible et imaginable que, soudainement, il faudrait transférer la juridiction sur la Requête à la Cour supérieure du Québec.

#### 4.6 OPINION DE LA RÉGIE

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

---

<sup>32</sup> *Personnes salariées c. Conseil du trésor et comité d'équité salariale institué pour l'ensemble des personnes salariées représentées par une association accréditée dans l'entreprise gouvernementale du secteur parapublic*, 2010 CanLII 4467 (QC CES).

[61] La Régie pourrait ainsi constater l'incompatibilité de ces dispositions réglementaires avec sa loi habilitante, la Loi, et avec la Constitution et les considérer inopérantes, pour les fins particulières du présent dossier. Elle ne pourrait cependant prononcer une déclaration d'invalidité de portée générale (« *erga omnes* »). La présente formation fait sienne, à cet égard, l'analyse faite par la Régie dans sa décision D-2014-013<sup>33</sup>.

## 5. LES ARGUMENTS D'IRRECEVABILITÉ

[62] Comme prémisse à l'ensemble des motifs d'irrecevabilité soulevés par l'AQCIE, la question fondamentale, selon cette dernière, est de savoir si, en période de surplus énergétiques, où de nouvelles sources d'approvisionnement ne sont pas requises pour satisfaire les besoins des marchés québécois, le gouvernement peut imposer aux consommateurs le fardeau financier de la mise en œuvre de sa politique de développement économique et manufacturier et de soutien à l'emploi, aux régions, à certaines institutions locales et à certaines communautés autochtones, en obligeant le Distributeur à acquérir à fort prix de l'électricité provenant de source éolienne et en forçant la Régie à établir les tarifs du Distributeur sur la base de tels prix.

[63] Par sa requête en irrecevabilité, l'AQCIE soulève cinq motifs d'irrecevabilité :

- l'exigence de besoins à satisfaire;
- la violation du droit à l'électricité patrimoniale;
- l'imposition invalide d'une taxe déguisée;
- le défaut de fixer le prix maximal du bloc d'énergie;
- l'exigence illégale d'une entente d'intégration éolienne.

---

<sup>33</sup> Dossier R-3848-2013.

[64] En cours d'audience, l'AQCIE soulève deux motifs additionnels :

- la Loi ne permet pas au gouvernement de déterminer les délais de raccordement au réseau d'Hydro-Québec, contrairement à l'article 1, premier alinéa du Règlement<sup>34</sup>;
- 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<sup>35</sup>.

[65] Aux fins de faciliter la lecture et la compréhension de sa décision, la Régie reprendra ci-dessous chacun des motifs d'irrecevabilité en y indiquant la position de l'AQCIE, celle des autres personnes intéressées, du Distributeur et, finalement, du PGQ.

## **6. L'EXIGENCE DE BESOINS À SATISFAIRE**

### **6.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE**

[66] Au soutien de son argument, l'AQCIE soumet que le Distributeur est en situation de surplus énergétiques en ce que ses approvisionnements, sur l'horizon 2014-2027, excèdent ses besoins prévus au-delà de ce que lui procure le bloc d'énergie patrimoniale qu'il ne prévoit pas utiliser en entier.

[67] Se référant aux articles 52.2, 72, 74.1 et 112 de la Loi, l'AQCIE soutient que le cadre légal impose la présence de besoins en énergie qui ne seraient pas déjà satisfaits par les contrats d'approvisionnement existants, y incluant l'approvisionnement patrimonial, afin de permettre au gouvernement d'obliger le Distributeur à acquérir un bloc d'énergie.

---

<sup>34</sup> Pièce A-0013, p. 174.

<sup>35</sup> Pièce A-0013, p. 120 à 138.

[68] L'article 72 de la Loi stipule que le Distributeur doit faire approuver par la Régie un plan d'approvisionnement (le Plan) décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois. Le Plan du Distributeur doit aussi tenir compte des risques découlant du choix des sources d'approvisionnement ainsi que, pour de l'énergie électrique provenant d'une source particulière d'approvisionnement, du bloc d'énergie établi par le gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112 de la Loi.

[69] Référant à l'article 74.1 de la Loi, l'AQCIE soumet qu'à cinq reprises dans cette disposition, le législateur réfère à la nécessité de la présence de besoins en électricité comme prérequis à tout processus d'appel d'offres. Cet article impose au Distributeur de soumettre à l'approbation de la Régie une procédure d'appel d'offres et d'octroi ainsi qu'un code d'éthique portant sur la gestion des appels d'offres. En décrivant les contrats d'approvisionnement visés par la procédure d'appel d'offres, le législateur stipule que ces contrats doivent être requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale ou les besoins qui seraient satisfaits par un bloc d'énergie que le gouvernement détermine par règlement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112 de la Loi.

[70] L'article 74.1 de la Loi prévoit que lorsque l'appel d'offres fait suite à la prise d'un règlement par le gouvernement, quant à un bloc d'énergie provenant d'une source particulière d'approvisionnement, il n'y a pas d'obligation pour le Distributeur d'accorder un traitement égal aux différentes sources d'approvisionnement ni aux projets d'efficacité énergétique. De plus, le Distributeur doit favoriser l'octroi des contrats en tenant compte du prix maximal, tel que fixé par règlement du gouvernement, plutôt que sur la base du prix le plus bas, lorsqu'il s'agit de contrats pour un bloc d'énergie provenant d'une source particulière d'approvisionnement.

[71] Pour l'AQCIE, il ne fait aucun doute que le législateur a voulu qu'il ne puisse être question d'appels d'offres pour des approvisionnements nouveaux en l'absence de besoins qui ne sont pas déjà satisfaits par des contrats d'approvisionnement, en particulier quant aux approvisionnements au moyen de blocs déterminés par le gouvernement.

[72] Selon l'AQCIE, la raison pour laquelle l'article 74.1 de la Loi réfère distinctement aux « *besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale* » et aux « *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* » tiendrait du fait que le volume de consommation patrimoniale annuelle « *exclut [...] les volumes approvisionnés à partir de blocs d'énergie déterminés par le gouvernement* », tel que le stipule l'article 52.2, alinéa 2, paragraphe 1° de la Loi.

[73] À cet égard, l'AQCIE réfère la Régie à sa décision D-2002-290<sup>36</sup>, par laquelle cette dernière, en comparant les volumes satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par le gouvernement et les volumes découlant des tarifs de gestion de la consommation, considérait que ces volumes étaient exclus du volume d'électricité patrimoniale et, conséquemment, qu'ils ne pouvaient l'excéder, étant tout simplement non considérés. Dans cette affaire, la Régie décidait que les volumes satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par le gouvernement étaient soumis à la procédure d'appel d'offres, puisqu'il en était ainsi prévu à l'article 74.1 de la Loi, alors que tel n'était pas le cas pour les volumes découlant des tarifs de gestion de la consommation.

[74] Se référant à l'article 52.2 de la Loi, l'AQCIE soumet que seuls peuvent être considérés pour l'établissement des tarifs, outre le coût de l'électricité patrimoniale, les coûts réels des contrats d'approvisionnement qui ont été conclus par le Distributeur pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'électricité déterminé par règlement du gouvernement.

[75] L'AQCIE prétend que la Loi réfère constamment aux « *besoins* », dû au fait que le législateur voulait s'assurer que les consommateurs d'électricité ne soient pas appelés à payer le coût de la fourniture d'électricité qui n'aurait pas été acquise pour satisfaire leurs besoins.

[76] L'AQCIE soutient que la rédaction même de l'article 52.2 de la Loi ne laisse voir aucune autre interprétation.

---

<sup>36</sup> Dossier R-3490-2002.



[77] Finalement, référant à l'article 112 de la Loi, l'AQCIE soumet, en se basant sur les trois articles mentionnés ci-haut, que le texte « *boucle la boucle* ». De plus, selon l'intéressée, en indiquant au dernier alinéa de l'article 112 qu'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, le législateur insiste de nouveau sur la notion de besoins, laquelle est omniprésente dans tous les textes de la Loi relatifs aux approvisionnements, avec encore plus d'insistance sur ceux qui sont relatifs aux approvisionnements comblés par des blocs d'énergie déterminés par le gouvernement.

## 6.2 ARGUMENTS DES PERSONNES INTÉRESSÉES

### ROEÉ

[78] Le ROEÉ partage l'avis de l'AQCIE selon lequel le pouvoir du gouvernement de prendre un règlement en vertu de l'article 112 de la Loi se limite au cas où les approvisionnements visés servent à répondre aux besoins.

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

[80] Le contexte historique et la finalité de la Loi confirment l'exigence de besoins réels à satisfaire. Notamment, la Politique énergétique de 1996 mentionne que « [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 ».

[81] Cet objectif est également confirmé par une comparaison entre l'ancienne *Loi sur la Régie du gaz naturel*<sup>37</sup> et la Loi et par le libellé de l'article 1 du *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*<sup>38</sup> approuvé par le gouvernement en vertu des articles 115 et 5 de la Loi.

## UC

[82] Le texte du Décret précise clairement que l'appel d'offres demandé n'a pas pour but de satisfaire les besoins en énergie des marchés québécois, mais vise d'autres préoccupations. Or, les dispositions de la Loi, et notamment la définition de contrat d'approvisionnement, démontrent clairement que les approvisionnements doivent viser à satisfaire les besoins des marchés québécois.

[83] Le Distributeur ne peut tenir d'appels d'offres pour acquérir de la fourniture d'électricité qui ne répond pas à un besoin des marchés québécois. S'il le faisait, il serait en contradiction avec son mandat, puisqu'il ne pourrait raisonnablement distribuer au Québec l'énergie ainsi acquise.

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

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

[86] L'UC réfère à la décision D-2013-037<sup>39</sup> dans laquelle la Régie constatait que les préoccupations exprimées au Décret ne pouvaient être prises en considération sans une modification législative.

---

<sup>37</sup> L.R.Q., c. R-8.02.

<sup>38</sup> RLRQ, c. R-6.01, r. 8.

<sup>39</sup> Dossier R-3814-2012.

[87] Le *Règlement sur les conditions et les cas où la conclusion d'un contrat d'approvisionnement par le distributeur d'électricité requiert l'approbation de la Régie de l'énergie* (le *Règlement sur les conditions et les cas*)<sup>40</sup> requiert l'approbation de la Régie et prévoit, dans les renseignements devant être fournis, que le Distributeur doit indiquer la contribution de chaque contrat au Plan. Cela démontre également qu'un contrat ne peut être conclu s'il n'y a pas de besoins d'établis au Plan.

## **SÉ-AQLPA**

[88] Selon SÉ-AQLPA, une lecture des articles 49, 72 et 74.2, alinéa 2 de la Loi et du décret 1149-2013 démontre que la Régie n'a pas l'obligation d'inclure les blocs d'énergie énoncés par le gouvernement, mais uniquement qu'elle en tienne compte. C'est à la Régie de déterminer dans quelle mesure elle en tiendra compte.

[89] Par ailleurs, lorsque la Régie déterminera s'il y a lieu ou non de tenir compte de ces blocs, suivant l'article 72 de la Loi, elle devra également considérer si l'inclusion d'un tel bloc peut se justifier suivant les critères de l'article 5 de la Loi.

[90] À cet égard, SÉ-AQLPA est d'avis que la Régie devrait accepter l'approvisionnement de 450 MW, notamment, pour des motifs d'intérêt public et de développement durable. L'interprétation des termes « satisfaire les besoins de marchés québécois » peut inclure de nouveaux approvisionnements qui amènent, pour des raisons d'intérêt public et de développement durable, une renonciation à des approvisionnements antérieurs.

[91] SÉ-AQLPA ajoute que les arguments soumis à ce chapitre valent également pour le moyen d'irrecevabilité relié à la violation du droit à l'électricité patrimoniale.

---

<sup>40</sup> RLRQ, c. R-6.0-1, r. 1.

### 6.3 ARGUMENTS DU DISTRIBUTEUR

[92] Le Distributeur soutient que la Loi ne prévoit aucunement que la détermination d'un bloc d'énergie est subordonnée à une condition préalable quant à l'existence de besoins.

[93] De plus, la Loi ne prévoit pas que la prise d'un règlement déterminant un bloc soit soumise à un quelconque exercice d'opportunité de la part de la Régie.

[94] Il apparaît du cadre réglementaire que les blocs sont déterminés de manière autonome, à l'entière discrétion du gouvernement et qu'il s'impose au cadre réglementaire des approvisionnements.

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

[96] Il appert de la Loi que cette distinction sert à déterminer le volume d'électricité patrimoniale. En effet, dans l'exercice d'allocation du volume d'électricité patrimoniale en vertu des articles 52.1 et 52.2 de la Loi, les volumes correspondants aux blocs doivent être déduits du volume de consommation patrimoniale<sup>41</sup>.

[97] Les blocs d'énergie s'imposent à l'exercice d'établissement du volume d'électricité patrimoniale de telle manière qu'il ne peut être argué qu'ils ne répondent pas à des besoins du Distributeur au sens de la Loi. Le volume de consommation patrimoniale attribuable aux fins de la fixation des tarifs est établi, notamment, après déduction des blocs d'énergie déterminés par le gouvernement, lesquels doivent donc être consommés en premier lieu, s'assurant ainsi qu'ils répondent aux besoins du Distributeur.

---

<sup>41</sup> Pièce A-0015, p. 128 et suiv.

[98] La pratique réglementaire à ce jour infirme l'interprétation de l'AQCIE, le tout tel qu'il appert, notamment, des décisions D-2004-180<sup>42</sup>, D-2005-201<sup>43</sup>, D-2007-59<sup>44</sup>, D-2009-073<sup>45</sup> et D-2009-084<sup>46</sup>.

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

#### **6.4 ARGUMENTS DU PGQ**

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

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

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

[103] Selon la Stratégie énergétique, 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.

---

<sup>42</sup> Dossier R-3540-2004.

<sup>43</sup> Dossier R-3589-2005.

<sup>44</sup> Dossier R-3628-2007.

<sup>45</sup> Dossier R-3685-2009.

<sup>46</sup> Dossier R-3695-2009.

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

[105] Le développement durable est le principe directeur qui permet d'interpréter la nature et la portée des besoins au sens des textes législatifs applicables.

[106] Dans la prise en compte des besoins, on doit considérer non seulement les besoins actuels, mais ceux liés à la croissance et au développement de l'ensemble du Québec et de ses régions. Pour le gouvernement, le développement durable doit également assurer l'augmentation de la richesse et la création d'emplois. En somme, les besoins doivent être définis et interprétés en tenant compte du cadre juridique et des orientations gouvernementales applicables.

[107] Il faut présumer que lorsque le gouvernement a adopté le Règlement et le Décret, il agissait en cohérence avec la Loi et qu'il n'allait pas à l'encontre des dispositions de la LHQ qui prévoient, par ailleurs, l'obligation, pour Hydro-Québec de satisfaire les besoins du Québec en énergie<sup>47</sup>.

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

[109] Il s'ensuit que la satisfaction des besoins du Québec en électricité peut être assujettie à des politiques du gouvernement. Cela a d'ailleurs été mentionné dans l'avis A-2005-01<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> *Avis de la Régie de l'énergie sur la distribution d'électricité aux grands consommateurs industriels*, A-2005-01, p. 30 et 31.

<sup>48</sup> Page 32.

## 7. LA VIOLATION DU DROIT À L'ÉLECTRICITÉ PATRIMONIALE

### 7.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE

[110] L'AQCIE soumet que le Règlement et le Décret sont également invalides, puisque contraires à l'objectif poursuivi par la LHQ et par la Loi, soit d'assurer prioritairement l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale à un prix avantageux, pour un volume de 165 TWh.

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

*« 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 »<sup>49</sup>.*

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

---

<sup>49</sup> Pièce C-AQCIE-0005, p. 6, par. 26.

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

[114] De plus, l'AQCIE soumet que depuis l'amendement apporté en 2000 à l'article 22 de la LHQ, l'objet même de la société d'État est d'assurer l'approvisionnement en électricité patrimoniale. Citant le Petit Larousse, l'AQCIE indique qu'approvisionner signifie « *garantir la réalisation ou le bon fonctionnement de. Assurer le ravitaillement* ». Selon elle, Hydro-Québec a l'obligation légale de s'assurer que l'approvisionnement patrimonial se réalise. Cette obligation d'Hydro-Québec a des conséquences pour au moins deux de ses divisions. D'une part, HQP doit mettre cette électricité à la disposition du Distributeur et, d'autre part, ce dernier doit être en mesure de s'en prévaloir.

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

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



## 7.2 ARGUMENTS DES PERSONNES INTÉRESSÉES

### SÉ-AQLPA

[117] À l'égard des prétentions de l'AQCIE relatives au projet de modification de l'article 71.1 de la Loi, SÉ-AQLPA soumet que le contraire n'a pas été adopté non plus, c'est-à-dire qu'aucune modification législative n'a été adoptée pour conférer une priorité au bloc patrimonial. En conséquence, il n'y a pas d'ordre absolu fixé par la Loi, que ce soit une priorité en faveur du patrimonial ou en défaveur du patrimonial. Cela reste des questions que la Régie a la compétence d'apprécier dans l'exercice normal de son pouvoir d'adopter le Plan<sup>50</sup>.

## 7.3 ARGUMENTS DU DISTRIBUTEUR

[118] Le Distributeur est d'avis que le droit à l'électricité patrimoniale n'existe pas :

*« 35. En fait, la nature même de l'électricité patrimoniale, laquelle est mise à la disposition du Distributeur (art. 5 décret 1277-2001 CONCERNANT les caractéristiques de l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale, s'oppose à une hiérarchisation suivant laquelle cette source d'approvisionnement serait au premier rang et devrait absolument être épuisée avant tout autre contrat de long terme, et ce tant d'un point de vue juridique qu'économique.*

*36. En effet, dans un contexte où le Distributeur bénéficie d'un portefeuille d'approvisionnement diversifié et que l'électricité patrimoniale ne comporte aucune obligation d'achat, il est cohérent, toute chose étant égale par ailleurs, de consommer d'abord l'électricité provenant des contrats fermes comportant une obligation de payer («take or pay») avant l'électricité patrimoniale dont l'inutilisation permet d'éviter un coût.*

---

<sup>50</sup> Pièce A-0015, p. 68.

37. Cette réalité est bien traduite à l'article 52.2 al. 2 (1°) qui stipule que le volume de consommation patrimoniale annuelle exclut les volumes découlant d'un tarif de gestion de la consommation ou d'énergie de secours, ceux alloués aux réseaux autonomes et les volumes approvisionnés à partir de blocs d'énergie déterminés par le gouvernement.

38. Ainsi, aux termes de la Loi, le volume de consommation patrimoniale attribuable aux fins de fixation des tarifs est établi notamment après déduction des blocs d'énergie déterminés par le gouvernement, lesquels doivent donc être consommés en premier lieu, s'assurant ainsi qu'ils répondent aux besoins du Distributeur.

39. Non seulement l'interprétation de l'AQCIE n'est pas supportée par la LRÉ mais elle est également contredite et, dans ce contexte, l'utilisation de travaux parlementaires pour l'interprétation de la loi faite à grand renfort dans la requête et l'argumentation s'avère inutile »<sup>51</sup>.

[119] Quant au poids à donner aux travaux parlementaires, le Distributeur cite un extrait de l'ouvrage de l'auteur Pierre-André Côté :

« En attribuant aux travaux préparatoires un rôle strictement complémentaire, la Cour se montre sensible à des préoccupations de prévisibilité du droit : il ne faudrait pas que le recours aux travaux préparatoires serve à justifier de ne pas appliquer une règle claire, trompant ainsi la confiance que le lecteur doit pouvoir mettre dans le libellé du texte interprété à la lumière de son juste contexte »<sup>52</sup>.

[120] Le Distributeur est d'avis que le droit à l'électricité patrimoniale n'existe pas et que c'est plutôt l'inverse qui existe. La priorité ce sont les blocs, tel qu'il appert d'une lecture du paragraphe 1 du deuxième alinéa de l'article 52.2 de la Loi. Selon le Distributeur, la seule obligation que l'on peut inférer du texte de loi est celle d'Hydro-Québec d'assurer l'approvisionnement patrimonial, ce dont personne ne doute<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Pièce B-0012, p. 9 et 10.

<sup>52</sup> P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Thémis, 2009.

<sup>53</sup> Pièce A-0015, p. 128.

[121] L'article 5 du Décret 1277-2001 *Concernant les caractéristiques de l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale*<sup>54</sup> (Décret patrimonial) précise que le fournisseur rend disponible le volume, ce qui démontre son caractère de flexibilité. À cet égard, le Distributeur mentionne à l'audience :

*« Ce qui me ramène au droit patrimonial : il n'y en a pas de droit au patrimonial, il y a une obligation de s'assurer qu'il est là, il y a un volume qui est en place et qui dessert, qui répond à la majorité des besoins des Québécois. Et je vous ai soumis, à l'onglet 6, le Décret sur les caractéristiques; il y a une autre confirmation, à l'article 5 du Décret sur les caractéristiques, où, lorsqu'on parle d'un droit, lorsqu'on parle, tu sais, la formulation est quand même assez évocatrice, « le fournisseur d'électricité doit rendre disponible le volume annuel », donc il n'y a personne qui conteste que ce disponible-là, il est là, il est près à être pris, en fait, il est habituellement pris à sa quasi-totalité »<sup>55</sup>.*

#### 7.4 ARGUMENTS DU PGQ

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

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

[124] 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.

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

---

<sup>54</sup> G.O.Q., 14 novembre 2001, 133<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 46.

<sup>55</sup> Pièce A-0015, p. 133.

[126] Rien n'indique que le projet d'article 71.1, auquel fait référence le paragraphe 27 de la Requête, ait un quelconque lien avec le Règlement contesté.

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

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

## 8. L'IMPOSITION INVALIDE D'UNE TAXE DÉGUISÉE

### 8.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE

[129] L'AQCIE allègue que l'ensemble des dispositions du Règlement et du Décret ont pour seul objet le financement, par les consommateurs d'électricité du Québec, du soutien apporté par le gouvernement au secteur manufacturier dans les régions<sup>56</sup>, à certaines institutions locales et communautés autochtones<sup>57</sup> et à l'activité économique et à l'emploi au Québec, en particulier dans certaines de ses régions<sup>58</sup>.

[130] L'objet véritable du Règlement et du Décret est, selon l'AQCIE, l'imposition, par le gouvernement, d'une taxe indirecte déguisée destinée à être assumée par les seuls consommateurs d'électricité du Québec, aux fins mentionnées au paragraphe précédent. Cette imposition serait invalide, notamment pour les motifs suivants :

- elle est décrétée non pas par une loi de l'Assemblée nationale, mais par le gouvernement, en l'absence de toute habilitation législative contrairement, entre autres, à l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>59</sup> qui a notamment pour objet d'interdire, en l'absence d'une délégation de pouvoirs claire et non

---

<sup>56</sup> Article 1 du Décret 1150-2013.

<sup>57</sup> Article 1, 1<sup>er</sup> alinéa et articles 3 et 4 du Règlement et articles 2 et 3 du Décret 1150-2013.

<sup>58</sup> Article 1, 1<sup>er</sup> alinéa du Règlement et articles 4, 5, 6 et 7 du Décret 1150-2013.

<sup>59</sup> 30 et 31 Vict., c. 3 (R.-U.).

ambiguë, l'imposition de taxes ou d'impôts par une institution autre que le Parlement;

- elle constitue une taxe indirecte proscrite par les articles 91 (3) et 92 (2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la charge imposée à Hydro-Québec étant destinée à être assumée par les consommateurs d'électricité aux termes de l'article 7 du Décret 1150-2013 et de l'article 1 du Règlement, lesquels renvoient à l'article 52.2 de la Loi;
- elle est étrangère aux objets de la Loi et ne s'insère d'aucune manière dans les objectifs poursuivis par cette loi;
- elle est imposée à Hydro-Québec, contrairement à l'article 40 de la LHQ, lequel déclare que cette société n'est assujettie à aucune imposition autre que les taxes municipales et scolaires et certaines taxes prévues par la Loi sur les impôts<sup>60</sup>, qui sont décrites à l'article 16 de la LHQ (la taxe sur le capital et celle sur les services publics).

[131] Dès 1997, le gouvernement a requis de la Régie un avis sur *la détermination d'une quote-part pouvant être allouée au développement de l'énergie éolienne dans un futur plan de ressources d'Hydro-Québec*.

[132] Dans le « sommaire » de l'avis adressé par la Régie au ministre d'État des Ressources naturelles, la Régie exprimait notamment ce qui suit :

*« Toutefois, la Régie souligne que l'ajout d'une quote-part d'énergie éolienne dans le portefeuille des ressources d'Hydro-Québec, au regard du contexte énergétique particulier prévalant actuellement au Québec, ne saurait se justifier par des besoins en production en raison, notamment, de l'existence d'alternatives de production moins coûteuses. Cet ajout, selon elle, se fonde essentiellement sur la volonté de créer une infrastructure industrielle québécoise d'envergure générant des retombées économiques en termes d'emplois, de développement régional et touristique et enfin, d'exportations de composantes et d'énergie nouvelle.*

[...]

*Compte tenu que, selon la Régie, seul le développement économique justifie l'achat d'une quote-part d'énergie éolienne dans le plan de ressources d'Hydro-Québec, elle en conclut que seul le gouvernement, à titre de bénéficiaire des retombées économiques, devra assumer les conséquences financières*

---

<sup>60</sup> RLRQ, c. I-3.

*résultant de l'écart entre le coût de production éolienne et celui de la production hydraulique »<sup>61</sup>.*

[133] Dans l'avis même, la Régie précisait ce qui suit :

*« 3.6 La facture : qui la paiera?*

*Dans son mandat, la Régie doit assurer l'équité sur le plan individuel comme sur le plan collectif et elle doit également protéger l'intérêt des consommateurs [note de bas de page omise]. Par conséquent, il faut s'assurer, notamment, que la mise en place d'une quote-part ne se fasse pas indûment aux frais des consommateurs.*

[...]

*Tant que le coût de production éolien est supérieur au coût de nouvelles productions hydroélectriques, les consommateurs québécois ne devraient pas avoir à payer pour le développement de cette nouvelle filière de production. Ainsi donc, à court terme, la Régie conclut qu'il n'appartient pas au consommateur d'absorber ce coût additionnel puisque le seul bénéficiaire des retombées économiques serait le gouvernement lui-même »<sup>62</sup>.*

[134] Selon l'AQCIE, le gouvernement n'a pas accepté la recommandation de la Régie de prendre en charge les coûts associés au développement économique décrit aux décrets 1149-2013 et 1150-2013. Il a plutôt choisi d'imposer ce fardeau aux consommateurs d'électricité du Québec.

[135] Pour ce faire, le gouvernement oblige la Régie à incorporer les surcoûts de l'énergie éolienne dans les tarifs du Distributeur, de sorte que les consommateurs sont obligés de payer ces surcoûts au Distributeur qui se voit, à son tour, contraint de payer aux promoteurs éoliens des sommes comprenant ces surcoûts destinés, non pas à l'approvisionnement en électricité, mais au développement économique du Québec.

---

<sup>61</sup> Dossier R-3395-97, avis A-98-02.

<sup>62</sup> Dossier R-3395-97, avis A-98-02, p. 30.

[136] Cette façon de faire, qualifiée de stratagème par l'AQCIE, n'aurait que pour seul objet de substituer au financement du développement économique du Québec au moyen des taxes et impôts, son financement par un prélèvement qui est exigé du Distributeur. Ce dernier est forcé d'agir comme intermédiaire entre le véritable payeur (le consommateur) et le véritable bénéficiaire, l'État, au moyen d'une délégation de paiement en faveur des promoteurs, avec obligation pour ces derniers de saupoudrer les bénéfices économiques de l'opération sur un grand nombre d'entités favorisées par l'État.

[137] Ce genre de stratagème irait directement à l'encontre de la règle selon laquelle on ne peut faire indirectement ce qu'il est interdit de faire directement. Cette règle est reconnue en droit constitutionnel et administratif et sanctionnée à l'égard de ce qu'on désigne sous le nom de « législation déguisée » en français ou de « *colourability doctrine* » en anglais<sup>63</sup>.

[138] L'AQCIE soutient que cette taxation déguisée est invalide pour les motifs exposés ci-haut. Elle souligne, à cet égard, que les motifs invoqués n'ont pas à être considérés en bloc, chacun étant suffisant par lui-même à entraîner une conclusion d'invalidité.

[139] La taxe est imposée non pas par une loi mais par le décret du gouvernement, en l'absence de toute habilitation législative, ce qui est interdit.

[140] L'AQCIE soutient que cette règle va de soi et fait partie de celles unanimement reconnues en droit administratif. La *Loi constitutionnelle de 1867* la reconnaît explicitement, à son article 53, 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, dans les termes suivants :

« 53. *Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du bien public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des communes* ».

---

<sup>63</sup> L'AQCIE réfère la Régie à Brun et Tremblay, à la p. 468 de leur ouvrage *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., plus particulièrement aux extraits produits sous l'onglet 2 des autorités de l'AQCIE (pièce C-AQCIE-0018) ainsi qu'aux développements plus importants qu'y consacre P. Hogg, sous le titre « *Colourability* », aux p. 15-19 à 15-21 de son *Constitutional Law of Canada*, 5th edition supplemented, Thompson Carswell, vol. 1, aux extraits produits sous l'onglet 3 des autorités de l'AQCIE (pièce C-AQCIE-0019).

[141] À cet égard, l'AQCIE réfère la Régie aux auteurs Issalys et Lemieux<sup>64</sup>. De plus, cette règle est aussi présentée comme la 16<sup>e</sup> des 22 règles de fond de la législation déléguée proposées par le professeur Garant<sup>65</sup>. Enfin, le professeur Hogg y réfère aussi aux pages 31-24 et 31-24.1 de son traité<sup>66</sup>. Cependant, le texte le plus actuel sur la question, selon l'AQCIE, se retrouve dans le jugement rendu par la Cour suprême du Canada, sous la plume du juge LeBel, dans l'affaire *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*<sup>67</sup>.

[142] Selon l'AQCIE, l'imposition des coûts d'achat de l'énergie éolienne constitue une taxe indirecte proscrite par les articles 91 (3) et 92 (2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la charge imposée à Hydro-Québec étant destinée à être assumée par les consommateurs d'électricité aux termes de l'article 7 du Décret et de l'article 1 du Règlement, lesquels renvoient à l'article 52.2 de la Loi.

[143] L'AQCIE soumet que c'est au Distributeur que le gouvernement impose l'obligation de payer la taxe. Il lui impose de le faire par la voie d'une délégation de paiement. Au lieu de verser les surcoûts directement à l'État, le Distributeur devra les verser aux promoteurs éoliens. Il devra ensuite, conformément aux termes de l'article 7 du Décret, de l'article 1 du Règlement et des articles 52.1 à 52.3 de la Loi, les récupérer entièrement des consommateurs d'électricité via les tarifs déterminés par la Régie.

[144] L'AQCIE soutient conséquemment que c'est là l'essence même de la taxation indirecte qui est interdite aux provinces par les articles 91 (3) et 92 (2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>68</sup>.

[145] Selon l'AQCIE, les tribunaux ont établi le principe selon lequel, dans certaines circonstances, l'on peut considérer certains prélèvements faits par l'État non pas comme des taxes ou des impôts, mais comme des charges qui ont pour objet non pas de percevoir

---

<sup>64</sup> Pièce C-AQCIE-0020.

<sup>65</sup> Pièce C-AQCIE-0021.

<sup>66</sup> Pièce C-AQCIE-0019.

<sup>67</sup> [2008] 3 RCS 511, extraits aux p. 511 et 536 à 559 reproduits à la pièce C-AQCIE-0022. L'article 53 et sa portée y sont aussi discutés du par. 80 au par. 90 (p. 546 à 552).

<sup>68</sup> L'AQCIE réfère la Régie aux p. 468 à 472 de Brun et Tremblay, que l'on retrouve à la pièce C-AQCIE-0018, aux p. 610 à 613 d'Issalys et Lemieux, que l'on retrouve à la pièce C-AQCIE-0020 et aux p. 31-2 à 31-18 de Hogg, que l'on retrouve à la pièce C-AQCIE-0019.



des revenus, mais d'assumer des dépenses. La distinction alors faite entre taxation directe ou indirecte ne serait pas pertinente, au motif, essentiellement, qu'on ne serait pas en présence de taxation, mais de charges non fiscales destinées à assurer le financement d'un service ou à opérer une régulation économique visant à influencer certains comportements. L'AQCIE soumet qu'il convient de noter que même dans une telle hypothèse, l'exigence de l'article 53 de la *Loi Constitutionnelle de 1867* prévaudrait toujours. L'imposition du prélèvement (le surcoût) devrait être faite par le Parlement ou être spécifiquement autorisée par ce dernier, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[146] Dans le cas particulier des lois québécoises relatives à l'énergie, l'AQCIE soumet que l'on doit considérer que les sommes payées à la Régie pour l'administration de la Loi font partie des prélèvements destinés à l'administration d'un régime de réglementation<sup>69</sup>. Ainsi, elle soutient qu'on ne peut imaginer comment on pourrait considérer de la même manière les sommes exigées des consommateurs sur la base du stratagème décrit précédemment.

[147] Enfin, la LHQ déclarant Hydro-Québec exempte de toute imposition, il serait difficile d'imaginer comment le gouvernement pourrait, par décret ou autrement, contourner cette exemption en imposant à Hydro-Québec une taxe, *a fortiori* une taxe déguisée. Seule une autre loi permettrait de le faire s'il s'agissait d'une taxe directe mais, puisqu'il s'agit d'une taxe indirecte, aucune loi du Québec ne pourrait le faire valablement<sup>70</sup>.

## 8.2 ARGUMENTS DES PERSONNES INTÉRESSÉES

### SÉ-AQLPA

[148] Selon SÉ-AQLPA, la notion de taxe doit être interprétée dans le contexte de la société d'aujourd'hui. À cet égard, il soumet qu'il est important et fréquent de nos jours que les entreprises s'impliquent dans leur milieu en finançant, notamment, toutes sortes d'activités culturelles, environnementales et économiques.

---

<sup>69</sup> Pièce C-AQCIE-0020, p. 626 relativement aux articles 102 (redevance annuelle) et 103 (frais d'étude des demandes).

<sup>70</sup> P. Garant, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> éd., Montréal, Blais, 2010, aux p. 302 à 305, que l'on retrouve à la pièce C-AQCIE-0021, p. 290 et 291, pour une confirmation du principe selon lequel un règlement ne peut être « en contrariété » avec une loi.

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

## UC

[150] Référant à l'affaire *Allard Contractors*<sup>71</sup>, l'UC soutient qu'il ne peut y avoir de taxation indirecte en droit canadien. Selon elle, la taxation indirecte est une taxe qui ne sert pas à la finalité première de la loi. Ce faisant, le consommateur, lorsqu'il regarde sa facture, ne peut identifier clairement ce que ça lui coûte.

[151] En ce qui a trait au consommateur d'électricité, il n'y a rien dans sa facture qui identifie spécifiquement ces coûts supplémentaires reliés à l'acquisition d'énergie éolienne. Le consommateur n'a aucun moyen de savoir combien exactement il paie pour cette énergie. Malgré le fait que le dossier tarifaire nous apprend que ce coût représente 2,7 % de la demande d'augmentation tarifaire, aucune identification à cet effet n'est incluse à la facture du consommateur. Enfin, le consommateur n'a aucun moyen, lorsqu'il paie sa facture, de connaître l'apport de sa contribution au développement économique du Québec pour quelque chose qui, dans sa finalité, n'a rien à voir avec les besoins en électricité du Québec.

### 8.3 ARGUMENTS DU DISTRIBUTEUR

[152] Le Distributeur partage l'avis du PGQ. Il soutient que les coûts d'approvisionnement en électricité découlant d'un processus d'appel d'offres démarré en vertu d'un règlement dûment adopté en vertu de la Loi ne satisfont pas les critères permettant de les assimiler à une taxe.

---

<sup>71</sup> *Allard Contractors Ltd. c. Coquitlam (District)*, [1993] 4 R.C.S. 371.

[153] Au soutien de sa position, le Distributeur soumet que la Régie a déjà décidé dans sa décision D-2003-159<sup>72</sup>, après application des critères de la Cour suprême du Canada, que les coûts d'approvisionnement découlant d'une transaction entre HQP et le Distributeur ne constituaient pas une taxe<sup>73</sup>.

#### 8.4 ARGUMENTS DU PGQ

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

[155] Le PGQ soutient que toute somme perçue par le gouvernement n'est pas forcément une taxe, par exemple les frais afférents à la propriété de l'État, comme c'est le cas en l'espèce, tel que l'a reconnu la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *620 Connaught Ltd.*<sup>74</sup>.

[156] De plus, les critères développés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Re Succession Eurig*<sup>75</sup> permettant de conclure à l'existence d'une taxe, par opposition à des frais, ne sont pas démontrés en l'espèce :

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

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

---

<sup>72</sup> Dossier R-3515-2003, p. 9.

<sup>73</sup> Pièce B-0012, p. 10 et 11.

<sup>74</sup> *620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [2008] 1 R.C.S. 131.

<sup>75</sup> [1998] 2 R.C.S. 565.

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

*« La finalité c'est un coût, un tarif qui sera payé en échange d'un produit qui est l'électricité. Maintenant, il est vrai que de façon accessoire la résultante de l'achat d'éolien de cette électricité-là va avoir une incidence sur l'intérêt public, mais c'est pas sa finalité. La finalité en est une qui est vouée à être intégrée dans un tarif et il y a une corrélation à peu près exacte à faire avec le service qui sera rendu »<sup>76</sup>.*

[159] Le PGQ soutient que la Régie, dans sa décision D-2003-159<sup>77</sup>, a retenu cette position à l'égard d'une question similaire.

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

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

## **9. LE DÉFAUT DE FIXER LE PRIX MAXIMAL DU BLOC D'ÉNERGIE**

### **9.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE**

[162] L'AQCIE soumet que le Règlement est invalide au motif qu'il ne respecte pas les termes du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112 de la Loi.

[163] Le paragraphe 2.1° de l'article 112 exigerait 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.

---

<sup>76</sup> Pièce A-0015, p. 177.

<sup>77</sup> Dossier R-3515-2003.

[164] Comme le gouvernement, en vertu de ce paragraphe, ne fait que déterminer la quantité et le prix de l'énergie, 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, ne peut que faire partie du prix de l'énergie.

[165] Le montant maximal de 9,0 ¢/kWh fixé par le troisième alinéa de l'article 1 du Règlement excluant « *le coût [...] du service d'équilibrage et de puissance complémentaire* », il s'ensuit, selon l'AQCIE, que le Règlement ne fixe pas le prix maximal du bloc d'énergie, contrairement aux exigences du paragraphe 2.1° de l'article 112 de la Loi et à ce que prévoyait le projet de *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne*<sup>78</sup>.

## 9.2 ARGUMENTS DES PERSONNES INTÉRESSÉES

### SÉ-AQLPA

[166] Selon SÉ-AQLPA, le service d'équilibrage et de puissance complémentaire, bien qu'il se trouve énoncé au même décret, constitue un bloc d'énergie différent du bloc éolien. De surcroît, ce bloc fera l'objet d'un appel d'offres distinct.

[167] SÉ-AQLPA ajoute qu'à la rigueur, si l'appel d'offres pour le service d'équilibrage et de puissance complémentaire avait déjà eu lieu et que les contrats en émanant avaient déjà été approuvés par la Régie, le tout pour couvrir la même période de production que les contrats éoliens, il aurait été possible, par une simple opération mathématique, à toute personne d'inclure ce coût d'équilibrage et de puissance complémentaire au prix maximal fixé pour l'éolien. Tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque le coût d'équilibrage et de puissance complémentaire n'est pas connu d'avance.

---

<sup>78</sup> G.O.Q. du 28 août 2013, p. 3565 A, pièce C-AQCIE-0010.

### 9.3 ARGUMENTS DU PGQ

[168] Le PGQ soumet que le pouvoir réglementaire conféré par l'article 112 de la Loi constitue une faculté et non un devoir, le gouvernement n'ayant pas l'obligation de l'exercer<sup>79</sup>.

[169] À cet égard, l'article 51 de la *Loi d'interprétation*<sup>80</sup> 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.

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

*« 4° la démonstration que le contrat ou la combinaison des contrats comporte le prix le plus bas, pour la quantité d'électricité et les conditions demandées, en tenant compte du coût de transport applicable et, dans le cas d'un appel d'offres prévoyant que la totalité ou une partie des besoins des marchés québécois devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement, la démonstration que le prix le plus bas ne dépasse pas le prix maximal tel qu'établi par règlement du gouvernement, sous réserve que le gouvernement décide d'établir un tel prix maximal ».*

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

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

---

<sup>79</sup> P. Garant, *Droit administratif*, précité à la note 70, à la p. 193.

<sup>80</sup> RLRQ, c. I-16.

[173] 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.

[174] Le projet de *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne*<sup>81</sup> 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.

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

[176] Pour ces motifs, le PGQ soutient que l'AQCIE ne peut reprocher au gouvernement d'avoir omis de fixer le prix maximal du bloc d'énergie, puisqu'il n'a aucune obligation de le faire et que, dans les faits, il l'a déterminé. Finalement, sur cette question, le PGQ indique 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.

[177] Le PGQ soutient, de plus, que selon des principes bien établis, il ne revient pas aux tribunaux de se prononcer sur l'opportunité d'une mesure réglementaire<sup>82</sup>.

## **10. L'EXIGENCE ILLÉGALE D'UNE ENTENTE D'INTÉGRATION ÉOLIENNE**

### **10.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE**

[178] L'AQCIE soutient que 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

---

<sup>81</sup> Pièce C-AQCIE-0010.

<sup>82</sup> P. Garant, *Droit administratif*, précité à la note 70, à la p. 281.

Règlement qui exige ce service n'est autorisée par aucune disposition législative, de sorte qu'elle est invalide et entraîne l'invalidité de tout le Règlement.

[179] L'article 112 de la Loi n'autorise pas le gouvernement à prescrire la mise en place d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration éolienne souscrite par le Distributeur dont le coût ne fait pas partie du prix de l'énergie.

## 10.2 ARGUMENTS DES PERSONNES INTÉRESSÉES

### SÉ-AQLPA

[180] SÉ-AQLPA est d'avis que malgré un décret de cette nature (1149-2013), la Régie conserve sa juridiction et sa discrétion, selon l'article 72 de la Loi, lu en conjonction avec l'article 5 de la Loi, de déterminer dans quelle mesure et selon quelles modalités une entente d'intégration éolienne est opportune aux fins des approvisionnements d'Hydro-Québec<sup>83</sup>.

## 10.3 ARGUMENTS DU DISTRIBUTEUR

[181] Sur cette question, le Distributeur mentionne ce qui suit :

*« L'intégration éolienne, j'abonde dans le sens du procureur général là-dessus. Écoutez, la question de l'intégration éolienne va suivre la décision qui sera rendue dans le dossier 3848. Ainsi, dans l'appel d'offres pour lequel on vous demande l'approbation de la grille, peu importe la décision, c'est ce qui découlera de cette décision dans le 3848 qui constituera le produit d'intégration parce que, on le sait très bien, Hydro-Québec va aller en appel d'offres pour un produit d'intégration et va utiliser ce produit-là pour sa durée, pour l'ensemble des blocs éoliens.*

---

<sup>83</sup> Pièce A-0015, p. 89 et suiv.



*Donc, je ne pense pas qu'on puisse faire d'argument là-dessus et je pense que s'il y avait des arguments à faire ils auraient dû être faits dans le 3848. Et que, encore une fois pour éviter les jugements contradictoires, qu'on devrait s'en tenir à une politique de... de ne pas trancher sur la base de cette question-là, notamment parce que la Régie va, on l'espère, vider cette question-là avec la décision dans le 3848 qui s'appliquera à tous les blocs »<sup>84</sup>.*

#### 10.4 ARGUMENTS DU PGQ

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

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

[184] 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, tel qu'il ressort d'une lecture des articles 52.1 et 72 de la Loi. En décrétant la nationalité du fournisseur, de même que la localisation géographique des équipements, les règlements respectent en tous points les préoccupations économiques, sociales et environnementales identifiées par le gouvernement dans les décrets de préoccupations, 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.

[185] Enfin, le PGQ soutient qu'il serait hasardeux pour la Régie de se pencher sur cette question, puisqu'elle a déjà fait l'objet d'une audience dans le cadre du dossier R-3848-2013 et que la Régie doit rendre une décision à cet égard. Refaire le débat dans le présent dossier pourrait mener à des décisions contradictoires.

---

<sup>84</sup> Pièce A-0015, p. 138 et 139.

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

### **11.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE**

[186] L'AQCIE prétend qu'aucune disposition de la Loi ne permet au gouvernement de prescrire des dates ou des délais à l'intérieur desquels les nouveaux parcs éoliens seront raccordés au réseau principal<sup>85</sup>. De plus, ces dispositions du Décret ont pour effet d'imposer l'intégration d'un bloc à une date définie, alors qu'il n'y a aucun besoin d'énergie à cette dite date.

### **11.2 ARGUMENTS DU PGQ**

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

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

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

---

<sup>85</sup> Pièce A-0013, p. 53.

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

**12.1 ARGUMENTS DE L'AQCIE**

[190] L'AQCIE est d'avis que l'habitude prise par le gouvernement et le Distributeur d'ignorer les prescriptions de la Loi ne peut constituer des « *us et coutumes* » pouvant valablement « *contribuer à lénifier des procédures qui autrement, seraient trop rigides* »<sup>86</sup>.

**12.2 ARGUMENTS DES PERSONNES INTÉRESSÉES**

**SÉ-AQLPA**

[191] SÉ-AQLPA est d'avis qu'il est vrai que l'on peut considérer l'exigence d'un lancement d'appel d'offres et celle d'une date de lancement comme étant inopérantes, car contraires à la Loi, puisque c'est à la Régie, dans le cadre de sa juridiction sur le Plan, de décider du lancement ou non d'un appel d'offres ainsi que sa date.

**12.3 ARGUMENTS DU DISTRIBUTEUR**

[192] Le Distributeur soutient que, malgré une réalité juridique d'équilibre entre les blocs et le patrimonial, l'exercice du Plan demeure important, puisque si les blocs s'imposent par règlement du gouvernement, il faut en tenir compte dans le processus d'approbation du Plan.

---

<sup>86</sup> Pièce C-AQCIE-0033.

[193] Selon le Distributeur, l'obligation légale de réaliser le Plan lui revient. En le réalisant, il doit présenter les caractéristiques des contrats d'approvisionnement qu'il entend conclure, puisqu'ils ne sont pas encore conclus, dans le cadre d'un processus en trois phases : l'approbation du Plan, l'appel d'offres et l'approbation des contrats.

[194] Référant à la décision D-2003-69<sup>87</sup>, le Distributeur soumet que l'exercice du Plan est cohérent avec le cadre réglementaire en place et qu'il est normal qu'un bloc puisse être décrété avant le processus, tout aussi bien qu'après. Dans le cadre de l'état d'avancement du Plan qu'il doit déposer, il tiendra compte de tout nouveau bloc.

[195] Selon la Loi, un bloc décrété par le gouvernement peut constituer, selon le Distributeur, un besoin qui « *empiète littéralement sur le patrimonial* ». En audience, le Distributeur s'exprime comme suit à ce sujet :

*« Un bloc peut être mixte. Et je vous soumets que depuis le temps qu'on adopte des blocs, ils sont probablement tous un peu mixtes, c'est-à-dire qu'ils viennent s'insérer pour combler les besoins du Distributeur autant en patrimonial qu'en postpatrimonial. Mais là, on tombe dans le domaine complexe des plans. Mais une chose est certaine, c'est qu'un bloc n'a pas besoin, aux yeux de la loi, de répondre strictement à un besoin postpatrimonial. Et s'il prend sur le patrimonial, il répond à un besoin.*

*Et d'ailleurs, c'est tout à fait cohérent parce que cette électricité-là, elle n'est pas consommée ailleurs que sur le territoire du Québec. Elle est « used and useful » en réglementation et ensuite, aux yeux de la loi, elle est carrément un besoin qui se distingue des besoins postpatrimoniaux.*

*C'est assez convainquant. Et je dois vous admettre que je connais très bien la Loi sur la Régie puis ça fait partie de ses subtilités qui me font dire que c'est une loi qui est très bien écrite sur cet... en fait, la loi de 2000 qui a inséré ce nouveau bloc que je vous plaide est rémédiateur d'une ancienne situation et qu'il faut interpréter pour lui donner un sens, il n'y a pas de mots qui sont perdus ici. Et lorsqu'on rajoute un « ou les besoins du Distributeur »... Excusez-moi! Lorsqu'on rajoute « ou les besoins qui seront satisfaits » pour le distinguer du postpatrimonial, ce n'est pas pour rien, il faut donner un sens à l'utilisation de ces mots »<sup>88</sup>.*

<sup>87</sup> Dossier R-3513-2003.

<sup>88</sup> Pièce A-0015, p. 109 et 110.

## 12.4 ARGUMENTS DU PGQ

[196] En ce qui a trait au moyen soulevé par l'AQCIE dans la présente section, le PGQ soutient qu'il s'agit là d'une condition qui n'est pas prévue dans la Loi.

[197] Du moment où l'on constate que le Plan 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.

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

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

[200] Il est reconnu par l'état du droit que les us et coutumes peuvent contribuer à lénifier des procédures qui, autrement, seraient trop rigides.

[201] Le PGQ endosse également les représentations du Distributeur sur ce sujet<sup>89</sup>.

## 13. OPINION DE LA RÉGIE

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

---

<sup>89</sup> Pièce A-0015, p. 104 à 107.

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

### ***Règles d'interprétation législative***

[204] La Cour suprême du Canada, dans le récent arrêt *Katz*<sup>90</sup>, mentionnait ce qui suit :

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

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

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

[25] Les règlements jouissent d'une présomption de validité (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5<sup>e</sup> éd. 2008), p. 458). Cette présomption comporte deux aspects : elle impose à celui qui conteste le règlement le fardeau de démontrer que celui-ci est invalide, plutôt que d'obliger l'organisme réglementaire à en justifier la validité (John Mark Keyes, *Executive Legislation* (2<sup>e</sup> éd. 2010), p. 544-550); ensuite, la présomption favorise une méthode d'interprétation qui concilie le règlement avec sa loi habilitante de sorte que, dans la mesure du possible, le règlement puisse être interprété d'une manière qui le rend *intra vires* (Donald J. M. Brown et John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, vol. 3 (feuilles mobiles), 15:3200 et 15:3230).

---

<sup>90</sup> *Katz Group Canada Inc. c. Ontario*, 2013 CSC 64.

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

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

[TRADUCTION] . ...le contrôle judiciaire des règlements, contrairement à celui des décisions administratives, se limite normalement à la question de leur incompatibilité avec l'objet de la loi ou à l'inobservation d'une condition préalable prévue par la loi. Les raisons qui ont motivé la prise du règlement ne sont pas pertinentes.  
[par. 41]

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

[205] Ainsi, la Cour suprême du Canada énonce notamment que les règlements jouissent d'une présomption de validité et que cette présomption « favorise une méthode d'interprétation qui concilie le règlement avec sa loi habilitante de sorte que, dans la mesure du possible, le règlement puisse être interprété d'une manière qui le rend *intra vires* ».

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

[207] Ainsi, dans l'arrêt *Bell Express Vu*<sup>91</sup>, la Cour suprême du Canada indiquait que le principe applicable faisant autorité était celui énoncé par Driedger :

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

[208] Dans l'arrêt *Chieu*, la Cour suprême du Canada précisait qu'elle « rejette depuis longtemps la méthode littérale d'interprétation des lois »<sup>92</sup>.

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

« 5. La méthode d'interprétation des textes législatifs est bien connue (*Bell Express Vu Limited Partnership c. Rex*) [référence omise]. La disposition législative doit être lue dans son contexte global, en prenant en considération non seulement le sens ordinaire et grammatical des mots mais aussi l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur. Cette méthode, énoncée à l'occasion de l'analyse de textes législatifs, s'impose, avec les adaptations nécessaires, pour l'interprétation de textes réglementaires »<sup>93</sup>. [nous soulignons]

<sup>91</sup> *Bell Express Vu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, aux par. 26 à 30. Voir également l'arrêt *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, au par. 27.

<sup>92</sup> Arrêt *Chieu*, précité à la note 91, par. 34.

<sup>93</sup> *Glykis c. Hydro-Québec*, 2004 CSC 60, [2004] 3 R.C.S. 285.



[210] Par ailleurs, la *Loi d'interprétation* énonce ce qui suit :

*« 41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.*

*Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.*

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

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

### **13.1 L'EXIGENCE DE BESOINS À SATISFAIRE**

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

[213] Lors de la rencontre préparatoire et à l'audience, malgré certains débats relatifs à la preuve de la situation des surplus énergétiques du Distributeur, cet état de fait n'est pas véritablement contesté par ce dernier, qui ne peut ignorer son bilan énergétique. À tout événement, la Régie considère qu'il est de connaissance d'office que le Distributeur est en situation de surplus d'énergie.

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

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

[216] En premier lieu, il y a lieu de noter que le paragraphe 2.1 de l'article 112 de la Loi énonce spécifiquement la triple finalité de la détermination par le gouvernement d'un bloc d'énergie et de son prix maximal, soit « *aux fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 ou du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72 ou de l'appel d'offres du distributeur d'électricité prévu à l'article 74.1* ».

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

*« Les coûts de fourniture d'électricité visés à l'article 52.1 sont établis par la Régie en additionnant le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale et les coûts réels des contrats d'approvisionnement conclus par le distributeur d'électricité pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale, ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par le gouvernement, en vertu du premier alinéa de l'article 74.1.1 ou du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112 ».* [nous soulignons]

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

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

[219] L'article 74.1 de la Loi prescrit l'application d'une procédure d'appel d'offres et d'octroi et d'un code d'éthique sur la gestion des appels d'offres :

*« applicables aux contrats d'approvisionnement en électricité requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale, ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112 ».*

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

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

[221] La Loi ne définit pas l'expression « *besoins des marchés québécois* » utilisée à ses articles 2, 52.2, 72 et 74.1.

[222] Toutefois, de l'avis de la Régie, il ressort des articles et de la définition précitée, ainsi que de l'article 62 de la Loi, que les besoins des marchés québécois comprennent les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112 de la Loi.

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

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

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

[225] Il en découle également que les contrats (d'approvisionnement) visés à l'article 72 de la Loi comprennent non seulement la fourniture de l'électricité patrimoniale par Hydro-Québec<sup>94</sup>, mais également, notamment, les *sources particulières d'approvisionnement en électricité* que constituent, en vertu dudit article et du paragraphe 2.1 du premier alinéa de l'article 112 de la Loi, les blocs d'énergie établis par règlement du gouvernement, dont le plan d'approvisionnement du Distributeur doit tenir compte en vertu dudit article 72.

---

<sup>94</sup> En vertu du dernier alinéa de l'article 2 de la Loi, « [t]oute fourniture d'électricité par Hydro-Québec au [Distributeur] est réputée constituer un contrat d'approvisionnement ». Par ailleurs, en vertu de l'article 22 (2<sup>e</sup> alinéa) de la LHQ, Hydro-Québec doit « assurer l'approvisionnement [du Distributeur] en électricité patrimoniale ».

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

[227] Par ailleurs, l'article 72 (deuxième alinéa) de la Loi prescrit l'obligation suivante pour la Régie :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*« le développement durable doit assurer l'augmentation de la richesse et la créations d'emplois ».*

*« Dans la prise en compte des besoins, on doit considérer non seulement les besoins actuels, mais également les besoins liés à la croissance et au développement de l'ensemble du Québec et de ses régions »<sup>95</sup>.*

[238] Selon la Politique énergétique de 1996, l'introduction du concept de développement durable vise, notamment, à ce que la Régie tienne compte des « externalités » économiques, sociales et environnementales, là où ses conclusions sont décisionnelles ». Il y est également indiqué que « [l]'intégration des externalités devra cependant s'effectuer en cohérence avec la politique du gouvernement et à partir de ses indications »<sup>96</sup>.

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

---

<sup>95</sup> La Politique énergétique de 1996, p. 11.

<sup>96</sup> La Politique énergétique de 1996, p. 22.

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

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

[241] Tel qu'indiqué par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Katz*, pour qu'un règlement « *puisse être déclaré ultra vires pour cause d'incompatibilité avec l'objet de la loi, le règlement doit reposer sur des considérations « sans importance », doit être « non pertinent » ou être « complètement étranger » à l'objet de la loi » [nous soulignons]. À la lumière de l'ensemble des motifs qui précèdent, une telle conclusion ne peut être retenue dans le présent dossier.*

[242] Quant au parallèle soulevé par l'UC avec la position de la Régie dans la décision D-2013-037, il s'agit d'une situation totalement différente. En effet, la Régie ne pouvait, dans ce dernier dossier, appliquer le décret en question car il était incompatible avec la Loi en vigueur au moment de la prise du décret. Il était impératif qu'un changement à la Loi survienne pour qu'il puisse s'appliquer, ce qui n'est pas le cas en espèce.

### **13.2 LA VIOLATION DU DROIT À L'ÉLECTRICITÉ PATRIMONIALE**

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

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

[245] La Régie ne partage pas cet avis.

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

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

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

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

[248] La Régie note également que le pouvoir conféré au gouvernement à l'article 74.1.1 de la Loi appuie cette interprétation.

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



[250] La Régie retient également la prétention du PGQ selon laquelle les propos du ministre Brassard tenus en l'an 2000, dont l'AQCIE fait mention dans la Requête, ne réfèrent pas à la création d'un quelconque droit. De plus, tel qu'indiqué par le PGQ, le contenu des travaux parlementaires doit être interprété avec prudence.

[251] Enfin, quant à l'argument soulevé par l'AQCIE selon lequel le gouvernement précédent voulait inverser la hiérarchie entre les blocs d'énergie et l'électricité patrimoniale en tentant d'introduire un article 71.1 à la Loi, la Régie rejette cet argument et retient plutôt celui du PGQ à l'effet que rien n'indique que ce projet d'article ait eu un lien avec le Règlement. Par ailleurs, la Loi, telle qu'actuellement rédigée, ne démontre pas une telle hiérarchie en faveur du patrimonial.

### 13.3 L'IMPOSITION D'UNE TAXE DÉGUISÉE

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

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

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

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

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

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

[258] Dans l'arrêt *Eurig*<sup>97</sup>, la Cour suprême du Canada rappelait les quatre conditions requises pour conclure qu'une somme versée au gouvernement constitue une taxe. La somme doit être exigée par la loi, être imposée sous l'autorité de la législature, être perçue par un organisme public et, finalement, être perçue pour une fin d'intérêt public.

[259] Dans sa décision D-2003-159<sup>98</sup>, la Régie, comparant la situation à celle prévalant dans l'arrêt *Eurig*, se prononçait déjà sur la qualification des coûts reliés à l'achat d'énergie par le Distributeur auprès d'HQP et même, d'autres fournisseurs :

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

[...]

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

---

<sup>97</sup> *Succession Eurig (Re) c. Le greffier de la Cour de l'Ontario (Division générale) et le procureur général de l'Ontario*, [1998] 2 R.C.S. 565.

<sup>98</sup> Dossier R-3515-2003.

*processus d'appel d'offres. Cette situation ne saurait s'apparenter à la perception d'une somme pour une fin d'intérêt public* »<sup>99</sup>. [nous soulignons]

[260] En tant que mandataire de l'État<sup>100</sup>, les biens que possède Hydro-Québec, y compris l'électricité, sont la propriété de l'État :

*« 3.1.2. La Société a le pouvoir de posséder des biens; ce pouvoir n'est pas limité. Les biens possédés par la Société sont la propriété de l'État, depuis le 15 avril 1944, mais l'exécution des obligations de la Société peut être poursuivie sur ces biens »*. [nous soulignons]

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

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

[262] La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *620 Connaught Ltd.*<sup>101</sup>, dispose que toute somme perçue par le gouvernement n'est pas nécessairement une taxe. Il en est ainsi des frais d'installation ou de service, des redevances de nature réglementaire et des frais afférents à la propriété de l'État<sup>102</sup>.

[263] Dans l'arrêt *620 Connaught Ltd.*, 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*

<sup>99</sup> Dossier R-3515-2003, décision D-2003-159, p. 10 et 11.

<sup>100</sup> Articles 3.1.1 et 3.1.2 de la LHQ.

<sup>101</sup> Précité à la note 74, par. 49.

<sup>102</sup> Arrêt *620 Connaught Ltd.* précité à la note 74, par. 19 : prélevés pour l'utilisation d'installations ou de services; par. 20 : exigées à l'égard de droits ou d'avantages et servant à financer un régime de réglementation ou à modifier des comportements et par. 49 : exigés pour des produits et services fournis par le gouvernement dans un contexte commercial et qui peuvent être établis en fonction des forces du marché; P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, précité à la note 63, p. 31-18 et 31-19.

*de droits de permis, de loyers ou autres redevances, permettre aux acteurs du secteur privé d'exploiter les ressources naturelles qui lui appartiennent; et une province peut exiger d'être payée lorsqu'elle vend des livres, des boissons alcooliques, de l'électricité, des voyages en train ou d'autres biens et services fournis dans un contexte commercial »<sup>103</sup>. [nous soulignons]*

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

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

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

[...]

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

[...]

*All Canadian governments are extensively involved in commercial activities, either directly or through Crown corporations. Governments sell liquor, electricity, insurance, books, wheat, eggs and other natural products »<sup>104</sup>. [nous soulignons]*

[266] La Régie réitère, comme elle le mentionnait dans sa décision D-2013-159, que les tarifs ne sont pas constitués de sommes exigées pour une fin d'intérêt public, mais reflètent le coût de la prestation d'un service offert aux consommateurs d'un produit, l'électricité, propriété de l'État.

<sup>103</sup> Arrêt 620 *Connaught Ltd.* précité à la note 74, par. 49.

<sup>104</sup> P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, précité à la note 63, p. 29.3 à 29.5, 30.18 et 30.19.

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

### 13.4 LE DÉFAUT DE FIXER LE PRIX MAXIMAL DU BLOC D'ÉNERGIE

[268] La Régie retient la position exprimée par le PGQ à l'effet que le pouvoir réglementaire conféré par l'article 112 de la Loi constitue une faculté et non un devoir, le gouvernement n'ayant pas l'obligation de l'exercer. C'est d'ailleurs ce que prévoit l'article 51 de la *Loi d'interprétation* en énonçant 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.

[269] Le paragraphe 4<sup>o</sup> du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 1 du Règlement sur les conditions et les cas prévoit qu'il revient au gouvernement de déterminer si l'établissement d'un prix maximal pour un bloc d'énergie spécifique est opportun :

*« 4<sup>o</sup> la démonstration que le contrat ou la combinaison des contrats comporte le prix le plus bas, pour la quantité d'électricité et les conditions demandées, en tenant compte du coût de transport applicable et, dans le cas d'un appel d'offres prévoyant que la totalité ou une partie des besoins des marchés québécois devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement, la démonstration que le prix le plus bas ne dépasse pas le prix maximal tel qu'établi par règlement du gouvernement, sous réserve que le gouvernement décide d'établir un tel prix maximal ». [nous soulignons]*

[270] Le Règlement ne serait donc pas invalide du seul fait qu'il ne prévoit pas un prix maximal selon l'article 112 de la Loi.

[271] Qui plus est, la Régie est d'avis que dans le présent dossier, le gouvernement a effectivement choisi de déterminer, par voie réglementaire, le prix maximal de la fourniture d'électricité pour le bloc d'énergie éolienne visé par le Règlement, en ce que le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 1 du Règlement fixe réellement le prix de la fourniture d'électricité à un maximum de 9,0 ¢/kWh.

### 13.5 L'EXIGENCE ILLÉGALE D'UNE ENTENTE D'INTÉGRATION ÉOLIENNE

[272] Tant le Distributeur que le PGQ a invité la Régie à la prudence sur cette question qui est aussi traitée dans le dossier R-3848-2013, afin de préserver la cohérence institutionnelle et éviter des décisions contradictoires.

[273] La présente formation est également membre de la formation étudiant cette question dans le dossier R-3848-2013. Elle est donc à même de s'assurer de la cohérence institutionnelle liée à cette question.

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

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

*« Le service d'équilibrage permet de compenser la variabilité de la production d'énergie éolienne « grâce à un produit offrant de l'énergie et de la puissance » [note de bas de page omise] [et] le service d'équilibrage vise à atténuer l'impact des risques pour la sécurité des approvisionnements du Distributeur qui résultent de la variabilité inhérente à la production d'énergie éolienne »<sup>105</sup>. [nous soulignons]*

---

<sup>105</sup> Dossier R-3550-2004, décision D-2005-76, p. 5 et 6.

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

[277] L'exercice de ce pouvoir est d'ailleurs compatible et cohérent avec les objectifs de la Loi (au sens de l'arrêt *Katz*), en particulier celui d'assurer la sécurité et la fiabilité des approvisionnements des marchés québécois<sup>106</sup>.

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

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

[279] Pour l'ensemble des motifs mentionnés à la section 13.1 de la présente décision relative à la nécessité d'existence de besoins en énergie à combler et à la section 13.5 relative à l'exigence d'une entente d'intégration éolienne en raison de la présomption de validité des règlements, de la doctrine des pouvoirs accessoires et de la méthode d'interprétation téléologique, la Régie rejette ce moyen d'irrecevabilité.

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

---

<sup>106</sup> Voir, en particulier, les articles 31 (1)(2<sup>o</sup>) et 72 de la Loi et les articles 1(2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>) et 6 du *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*.

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

**13.7 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**

[282] Pour les motifs déjà mentionnés aux sections 13.1 et 13.2, la Régie ne retient pas ce moyen soulevé par l'AQCIE. En effet, la Régie n'a tout simplement pas de discrétion pour refuser de tenir compte d'un bloc déterminé par règlement du gouvernement.

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

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

[285] La Régie ayant conclu au rejet des moyens d'irrecevabilité présentés par l'AQCIE, elle entend procéder rapidement à rendre une décision sur le fond du présent dossier. À ces fins, elle transmettra, incessamment, une demande de renseignements au Distributeur visant à compléter le dossier.



[286] **Pour ces motifs,**

**La Régie de l'énergie :**

**REJETTE** la requête en irrecevabilité de l'AQCIE.

Marc Turgeon

Régisseur

**Représentants :**

**Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE) représentée par M<sup>e</sup> Pierre Pelletier;**

**Hydro-Québec représentée par M<sup>e</sup> Éric Fraser;**

**Procureur général du Québec (PGQ) représenté par M<sup>e</sup> Stéphanie L. Roberts et M<sup>e</sup> Elsa Kelly-Rhéaume;**

**Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par M<sup>e</sup> Franklin S. Gertler;**

**Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA) représenté par M<sup>e</sup> Dominique Neuman;**

**Union des consommateurs (UC) représentée par M<sup>e</sup> Hélène Sicard.**