

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

NO : R-3866-2013

**DEMANDE D'APPROBATION DE LA GRILLE
DE PONDÉRATION DES CRITÈRES
D'ÉVALUATION
POUR L'APPEL D'OFFRES DE 450 MW
D'ÉNERGIE ÉOLIENNE (A/O 2013-01)**

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

**Demanderesse
(ci-après le « Distributeur »)**

et

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

(ci-après « AQCIE »)

REQUÊTE AMENDÉE EN IRRECEVABILITÉ DE LA DEMANDE

1. Le 14 novembre 2013, le Distributeur a déposé 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 »).
2. Conformément au Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne (le « Règlement ») édicté par le Décret 1349-2013 sous l'autorité alléguée de l'article 112 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la « LRÉ ») et publié le 13 novembre 2013 dans la Gazette officielle du Québec, mais entré en vigueur le 28 novembre 2013, le Distributeur a procédé à cet appel d'offres avant le 31 décembre 2013 sans toutefois qu'ait été approuvée la grille de pondération des critères d'évaluation visée par la Demande.
3. Le Distributeur indique dans sa Demande que la pondération des divers critères d'évaluation qu'il propose pour cet appel d'offres vise notamment à assurer à la clientèle

québécoise des approvisionnements en électricité à un prix qui soit le résultat d'un processus concurrentiel (page 3 de la Demande).

4. L'AQCIE comprend donc que le Distributeur cherchera éventuellement à faire assumer par les consommateurs d'électricité le coût des approvisionnements prévus aux contrats qui pourraient être conclus à la suite de cet appel d'offres, en conformité avec l'article 1 du Règlement et avec l'article 7 du Décret 1150-2013 du 6 novembre 2013 également publié le 13 novembre 2013 dans la Gazette officielle du Québec.

5. L'article 112 de la LRÉ se lit en partie comme suit:

« 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; »

6. Le Règlement, adopté sous l'autorité alléguée de l'article 112 de la LRÉ, prévoit, à son article premier, ce qui suit :

« 1. Aux fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01), du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72 de cette loi et de l'appel d'offres du distributeur d'électricité prévu à l'article 74.1 de cette loi, un bloc d'énergie éolienne doit être produit au Québec à partir d'une capacité visée de 450 mégawatts, composé de 300 mégawatts issus de projets provenant des régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et de 150 mégawatts issus de projets provenant de l'ensemble du Québec raccordés au réseau principal d'Hydro-Québec, dans les délais suivants :

— 100 mégawatts au plus tard le 1er décembre 2016;

— 350 mégawatts au plus tard le 1er décembre 2017. »

7. Pour les raisons qui suivent, l'AQCIE soumet que la Régie devrait rejeter la Demande du Distributeur.

A- L'INEXISTENCE DE BESOINS À SATISFAIRE

8. Les articles 52.2, 72, 74.1 et 112, dernier alinéa, de la LRÉ postulent tous l'existence de besoins à satisfaire par des blocs d'énergie.

9. La LRÉ ne permet pas au gouvernement de déterminer de tels blocs d'énergie aux fins des articles 52.2, 72 ou 74.1 en l'absence de besoins à satisfaire.

10. Or, selon ses prévisions, le Distributeur n'aura pas besoin d'approvisionnements supplémentaires en 2016 ou en 2017, soit les années prévues à l'article 1 du Règlement pour la mise en exploitation des parcs éoliens découlant de cet appel d'offres, non plus que lors des années qui suivront.
11. Tel qu'il ressort du plus récent bilan en énergie pour la période 2014-2027 qu'il a rendu public le 23 septembre 2013 dans le cadre du dossier R-3854-2013 (pièce B-0076, HQD-1, Doc-4.2, Complément de preuve #2, page 5), et des témoignages de ses représentants dans ce dossier, le Distributeur prévoit se trouver en situation de surplus sur toute cette période, et ses besoins pour de nouveaux approvisionnements de long terme n'apparaissent véritablement qu'en 2027.
12. Ces surplus ressortent non seulement de la ligne « (surplus) » au bas du tableau reproduit ci-après, mais aussi du fait que la centrale de TCE ne sera pas ou que très peu sollicitée au cours de cette période et que le recours aux contrats en base et cyclable conclus avec le Producteur sera limité :

TABLEAU R-2.1
BILAN EN ÉNERGIE (EN TWH)

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

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

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

14. En réalité, les approvisionnements en énergie disponibles au cours des années 2014 à 2027 excèdent les besoins prévus par le Distributeur davantage même que ne le montre la dernière ligne du tableau reproduit au paragraphe 12 ci-dessus, laquelle ne représente que l'énergie patrimoniale que le Distributeur prévoit ne pas pouvoir utiliser.
15. Tel qu'il appert du tableau joint comme annexe A à la pièce C-UC-0019 produite au dossier R-3854-2013 par l'intervenante Union des Consommateurs, les surplus prévus avant recours à divers moyens de gestion (suspension du contrat avec TCE, recours limité aux contrats d'approvisionnement en base et cyclable avec Hydro-Québec Production et sous-utilisation de l'électricité patrimoniale) culmineront à 16,6 TWh en 2017 et seraient au cours de cette période au minimum de 7,5 TWh par année dans l'hypothèse où le Distributeur devrait acquérir l'énergie devant provenir des blocs d'énergie prévus au Règlement (450 MW) et des autres blocs d'énergie déjà annoncés par le gouvernement (au total, 800 MW). Copie du tableau d'UC est jointe à la présente requête comme **pièce AQCIE-1**.
16. En excluant l'énergie devant provenir des blocs d'énergie résultant d'une capacité de 800 MW, les surplus d'énergie prévus seraient déjà très élevés et correspondraient, selon les prévisions du Distributeur, aux quantités suivantes, avant recours aux moyens de gestion susmentionnés (en TWh) :

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

17. Qui plus est, le bilan en énergie susmentionné du Distributeur ne tient pas compte des avis donnés au Distributeur par Alcoa le 28 octobre 2013 à l'effet que la puissance souscrite à l'égard de ses usines de Deschambault, de Baie-Comeau et de Bécancour serait réduite à compter du 1er novembre 2014 pour atteindre zéro le 21 décembre 2014. Copie de ces avis est produite comme **pièce AQCIE-2**.
18. Cette réduction de puissance entraînera une diminution des besoins en énergie du Distributeur de l'ordre de 1 TWh en 2014, puis de 12 TWh pour chacune des années suivantes pour une période indéterminée.
19. Cette diminution des besoins augmentera d'autant les surplus du Distributeur, lesquels passeront d'une moyenne annuelle de l'ordre de 10 TWh prévue au bilan du Distributeur à une moyenne annuelle de l'ordre de 21,5 TWh pour la période de 2014 à 2027 considérée au bilan évoqué au paragraphe 12.
20. Force est de conclure que, dans toutes les hypothèses considérées, le bloc d'énergie visé par le Règlement ne peut pas être appelé à satisfaire des besoins réels actuels ou présentement prévisibles qui ne seront pas satisfaits par les approvisionnements déjà assurés. Il en résulte que le Règlement et les Décrets 1149-2013 et 1150-2013 sont *ultra vires*, invalides, inapplicables et inopérants et ne sauraient en conséquence fonder la Demande du Distributeur.

-
21. L'AQCIÉ soumet en outre que, dans le contexte sus-décrit, la Régie devrait refuser d'approuver la grille de pondération des critères d'évaluation pour l'appel d'offres de 450 MW d'énergie éolienne pour cause d'invalidité du Règlement et des décrets non seulement en raison de l'absence de besoins d'approvisionnement, mais aussi pour les motifs exposés ci-après.

B- L'IMPOSITION INVALIDE D'UNE TAXE DÉGUISÉE

22. Tel qu'il appert de l'ensemble des dispositions du Règlement et de celles des Décrets 1149-2013 et 1150-2013, ces textes administratifs et réglementaires ont pour seul objet avoué le financement par les consommateurs d'électricité du Québec du soutien que souhaite apporter le gouvernement du Québec
- a) au secteur manufacturier dans les régions du Québec (Décret 1150-2013 : article 1);
 - b) à certaines institutions locales et communautés autochtones (Règlement : article 1, 1^{er} alinéa et articles 3 et 4; Décret 1150-2013 : articles 2, 3); et
 - c) à l'activité économique et à l'emploi au Québec, en particulier dans certaines de ses régions (Règlement : article 1, 1^{er} alinéa; Décret 1150-2013 : articles 4, 5, 6 et 7).
23. L'objet véritable du Règlement et des décrets est l'imposition par le gouvernement d'une taxe indirecte déguisée destinée à être supportée par les seuls consommateurs d'électricité du Québec aux fins mentionnées au paragraphe qui précède.
24. Cette imposition est invalide notamment pour les motifs suivants :
- a) Elle est décrétée non pas par une loi mais par le gouvernement en l'absence de toute habilitation législative, contrairement, entre autres, à l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui a notamment pour objet d'interdire, en l'absence d'une délégation de pouvoirs claire et non ambiguë, l'imposition de taxes ou d'impôts par une institution autre que le Parlement.
 - b) Elle constitue une taxe indirecte proscrite par les articles 91 (3) et 92 (2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la charge imposée à Hydro-Québec étant destinée à être supportée par les consommateurs d'électricité aux termes de l'article 7 du Décret 1150-2013 et de l'article 1 du Règlement, lesquels renvoient à l'article 52.2 de la LRÉ.
 - c) Elle est étrangère aux objets de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et ne s'insère d'aucune manière dans les objectifs poursuivis par cette loi.
 - d) Elle est imposée à Hydro-Québec, contrairement à l'article 40 de la *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., c. H-5, lequel déclare que cette société n'est assujettie à aucune imposition autre que les taxes municipales et scolaires et certaines taxes prévues par la *Loi sur les impôts*, L.R.Q., c. I-3, qui sont décrites à l'article 16 de la *Loi sur Hydro-Québec* (la taxe sur le capital et la taxe sur les services publics).

C- LA VIOLATION DU DROIT À L'ÉLECTRICITÉ PATRIMONIALE

25. Le Règlement et les décrets sont également invalides parce que contraires à l'objectif poursuivi par la *Loi sur Hydro-Québec* et par la *Loi sur la Régie de l'énergie* d'assurer prioritairement l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale à un prix avantageux pour un volume de 165 TWh (augmenté à 178,86 TWh pour tenir compte des pertes de transport, tel que déterminé par le Décret D-1277-2001 « *concernant les caractéristiques de l'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale* », (2001) 133 G.O. II, 7705).
26. Cet objectif ressort non seulement des dispositions de ces lois, mais également des déclarations d'intention formulées par les membres de l'Assemblée nationale lors de la mise en place du régime actuel en l'an 2000 par le projet de loi 116 (2000, c. 22), notamment par le ministre des Ressources naturelles de l'époque, M. Jacques Brassard, qui déclarait à l'Assemblée nationale, le 26 mai 2000, ce qui suit :

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

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

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

(un peu après 12h10)

27. Le gouvernement actuel a tenté sans succès d'inverser la hiérarchie qui prévaut en matière d'approvisionnement, à l'occasion de la discussion du projet de loi 25, devenu le chapitre 16 des lois de 2013. Il a alors proposé l'ajout de l'article suivant à la LRÉ :
- « 71.1 La fourniture d'électricité est destinée exclusivement à la satisfaction des besoins des marchés québécois.

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

Copie des propositions ministérielles d'amendement est produite comme **pièce AQCIE-3**.

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

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

30. Accessoirement, l'AQCIE soumet que le Règlement est invalide au motif additionnel qu'il ne respecte pas les termes du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112 de la LRÉ.
31. Le paragraphe 2.1° de l'article 112 exige en effet que le gouvernement fixe le prix maximal de l'énergie à être acquise lorsqu'il détermine un bloc d'énergie devant provenir d'une source particulière d'approvisionnement.
32. Comme le gouvernement, en vertu de ce paragraphe, ne peut rien déterminer d'autre que 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 valablement que faire partie du prix de l'énergie.
33. Or, le montant maximal de 9,0¢/KWh fixé par le troisième alinéa de cet article 1 exclut « *le coût (...) du service d'équilibrage et de puissance complémentaire* », de sorte que le Règlement ne fixe pas le prix maximal du bloc d'énergie, contrairement aux exigences du paragraphe 2.1° de l'article 112, et contrairement aussi à ce que prévoyait le projet de « *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne* » qui avait été publié dans la Gazette officielle du Québec du 28 août 2013, à la page 3565 A et dont copie est jointe comme **pièce AQCIE-4**.

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

34. Alternativement, si le coût du « *service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration éolienne souscrite par le distributeur* » ne fait pas partie du prix de l'énergie, il s'ensuit que la disposition du Règlement 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.

35. Le gouvernement actuel a également tenté sans succès, lors de l'étude du projet de loi 25, d'inclure à la LRE une disposition qui lui permettrait d'édicter par règlement l'imposition d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire en proposant l'ajout au paragraphe 2.1° de l'article 112, après « *les blocs d'énergie* », de « *, ses modalités* », tel qu'il appert de la pièce AQCIE-4.
36. Cette proposition d'amendement n'a toutefois pas été acceptée, de sorte que l'article 112 n'autorise toujours 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 fasse pas partie du prix de l'énergie.
37. L'AQCIE a adressé au Procureur général, selon les exigences de l'article 95 du *Code de procédure civile*, un avis de son intention de faire valoir les prétentions et moyens soulevés dans la présente requête amendée tant par une argumentation écrite que lors de l'audience devant débiter le 10 février 2014. Copie en est jointe en annexe.

POUR CES MOTIFS :

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.

Lévis, le 6 janvier 2014

(s) Pierre Pelletier

PIERRE PELLETIER

Procureur de l'AQCIE

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