
C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

**PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL**

N^o : R-3866-2013

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

c.

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ

Intervenants

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Mis en cause

**ARGUMENTATION COMPLÉMENTAIRE
DU MIS EN CAUSE,
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC**

I- Mise en contexte

1. Le 6 novembre 2013, le gouvernement du Québec adoptait le *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne*¹ (ci-après : « le Règlement ») relatif au développement de la filière éolienne sur le territoire québécois.
2. L'édition de ce Règlement et sa mise en œuvre subséquente permettront d'atteindre l'objectif que s'est fixé le Québec de produire 4 000 MW d'électricité éolienne, tel qu'identifié dans la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015*².
3. Le 28 novembre 2013, l'AQCIE a déposé une *Requête en irrecevabilité de la demande* [d'approbation de la grille de pondération des critères d'évaluation pour l'appel d'offres de 450 MW d'énergie éolienne] assorti d'un avis de 95 du *Code de procédure civile* par lesquels elle recherche une déclaration d'invalidité du Règlement.
4. Le 6 janvier 2014, l'AQCIE a déposé une version amendée de sa requête en irrecevabilité, suivi, le 11 avril suivant, par le dépôt de son plan d'argumentation.
5. Le Procureur général du Québec (ci-après : « PGQ »), Hydro-Québec et trois (3) intervenants ont ensuite déposé leurs plans d'argumentation respectifs au greffe de la Régie de l'énergie (ci-après : « la Régie ») en date du 15 avril 2014.
6. L'audition portant sur la requête en irrecevabilité amendée de l'AQCIE s'est déroulée devant la Régie du 23 au 25 avril 2014 et toutes les parties et intervenants intéressés ont été entendus à cette occasion.
7. Or, lors de cette audition, le procureur de l'AQCIE a soulevé deux (2) motifs d'illégalité additionnels, qui ne figuraient pas aux actes de procédure tels que constitués au moment de l'audition, quant à l'invalidité du Règlement en cause.

¹ D.1149-2013, (2013) 145 G.O. II, 4933A, ainsi que le décret de préoccupations économiques, sociales et environnementales dont il est assorti, soit le Décret 1150-2013 du 6 novembre 2013.

² L'Énergie pour construire le Québec de demain, *La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, p.30 et ss.

8. Il s'agit des motifs consignés à la page 174 des transcriptions sténographiques de la journée du 23 avril 2014, lesquels se lisent comme suit:

- i. La Loi sur la Régie de l'énergie ne permet pas au gouvernement de déterminer les délais de raccordement au réseau d'Hydro-Québec, contrairement à l'article 1, premier alinéa du Règlement;
- ii. 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.

II- Arguments du PGQ

9. Le Procureur général du Québec soumet que les nouveaux motifs d'illégalité, tout comme ceux soulevés par la requête en irrecevabilité amendée, sont mal fondés en faits et en droit, tel qu'il sera exposé ci-après.

- i) La Loi sur la régie de l'énergie autorise pleinement le gouvernement à déterminer les délais de raccordement au réseau d'Hydro-Québec en raison de la présomption de constitutionnalité et de la doctrine des «pouvoirs accessoires»

10. L'argument soulevé par l'AQCIE à cette enseigne recherche en substance une conclusion suivant laquelle le gouvernement aurait outrepassé son pouvoir habilitant, entraînant de ce fait la nullité du Règlement ainsi adopté.

11. Or, cet argument ne saurait résister à un examen plus poussé des principes juridiques applicables en pareille matière.

12. En effet, l'arrêt récent rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Katz*³ nous rappelle le cadre d'analyse et les principes d'interprétation devant guider les tribunaux dans leur évaluation de la validité d'un règlement.
13. Le premier principe interprétatif devant trouver application dans le contexte de l'examen de la légalité d'un texte législatif est celui de la présomption de validité.
14. Tirant son fondement de la primauté du droit, cette présomption entraîne deux effets:
- a. d'abord, elle opère un renversement du fardeau de la preuve faisant en sorte qu'il appartient plutôt à celui qui conteste le règlement de démontrer en quoi celui-ci est invalide et non à l'auteur du texte de prouver en quoi il est conforme à la loi habilitante;
 - b. ensuite, la présomption de validité impose l'application d'une méthode d'interprétation favorable à la conciliation du règlement avec sa loi habilitante, en vue de favoriser une interprétation qui soit *intra vires*.
15. Concrètement, une application judicieuse de cette présomption commande que les décideurs doivent rechercher, dans la mesure du possible, une interprétation du règlement qui en préserve sa validité présumée.
16. Le deuxième principe d'interprétation devant être appliqué dans un contexte de contestation réglementaire est la méthode d'interprétation dite « téléologique ».
17. Suivant cette méthode, le texte réglementaire en cause doit être lu dans son contexte global, en prenant en considération le sens ordinaire et grammatical des mots, l'esprit et l'objet de la loi, de même que l'intention du législateur⁴.

³*Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64.

⁴*Glykis c. Hydro-Québec*, [2004] 3 R.C.S. 285, par.5 : « La méthode d'interprétation des textes législatifs est bien connue (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42). La disposition législative doit être lue dans son contexte global, en prenant en considération non seulement le

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

41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage. Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

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

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

19. Le troisième principe juridique devant trouver application en pareil contexte est le principe des « pouvoirs accessoires », également connu sous l'appellation de «la doctrine de la compétence par déduction nécessaire».⁵

20. Il s'agit d'un principe cardinal voulant que le pouvoir de faire une chose, comporte les pouvoirs nécessaires à cette fin⁶.

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

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

22. En l'espèce, ce principe se transpose de la façon suivante : le pouvoir du gouvernement de prévoir un bloc d'énergie en vertu de l'article 112 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (RLRQ, chapitre R-6.01) (la « LRÉ ») comporte accessoirement les pouvoirs nécessaires à l'exploitation de ce bloc, dont notamment le pouvoir de déterminer les dates de raccordement au réseau.

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. »

⁵ GARANT P., *Droit administratif*, 6^e éd., Éditions Yvon Blais, Cowansville, 2010, p.199.

⁶ CÔTÉ, P.-A., *Interprétation des lois*, 4^e éd., Éditions Thémis, Montréal, 2009, par.316, *Chrysler c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394, p.410.

23. En effet, dans la mesure où le gouvernement est autorisé à décréter l'acquisition d'un bloc d'énergie au sens de l'article 112 LRÉ, il en découle que celui-ci est également autorisé à déterminer les conditions nécessaires à la réalisation de la mise en service du bloc ainsi décrété;
24. De plus, puisqu'il est prévu au paragraphe 2.2 de l'article 112 LRÉ que le gouvernement peut déterminer les délais suivant lesquels le distributeur doit procéder à un appel d'offres, il en découle que les dates de raccordement peuvent également être prévues au règlement afin de permettre au distributeur d'informer les soumissionnaires des dates de livraison devant être respectées.
25. Finalement, la Régie a déjà décidé que l'objet des règlements relatifs à l'acquisition de blocs d'énergie éolienne visait l'encadrement de l'acquisition des différents blocs par le distributeur⁷.
26. Il s'ensuit que cet «encadrement» peut forcément comprendre les dates auxquelles le raccordement de l'électricité ainsi acquise devra se faire, ces données devant servir de balises nécessaires à l'encadrement de l'acquisition de l'électricité auprès des fournisseurs par le distributeur.
27. Subsidiairement à ce qui est ci-haut plaidé, même si la Régie devait conclure que le gouvernement n'était pas autorisé à déterminer les délais de raccordement, ce qui n'est pas admis mais au contraire, expressément nié, cette conclusion n'invaliderait pas pour autant le Règlement.
28. En somme, par application des trois principes juridiques énoncés ci-avant, le PGQ soutient que le tribunal devrait rejeter cet argument puisque non-étayé par les règles juridiques applicables.

⁷ Décision D-2011-193.

- ii) L'appel d'offres peut être décrété par le gouvernement avant que la Régie n'ait autorisé, dans le cadre de l'adoption ou de la modification d'un plan d'approvisionnement, le recours au bloc d'énergie déterminé par le gouvernement

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

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

112. Le gouvernement peut déterminer par règlement:

[...]

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

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

[...]

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

32. Au contraire, il apparaît plutôt du cadre législatif que les blocs d'énergie sont déterminés de manière autonome, à l'entière discrétion du gouvernement et qu'ils s'imposent au cadre réglementaire des approvisionnements dans la mesure où le bloc d'énergie est déterminé précisément aux fins du plan

d'approvisionnement, de l'établissement du coût de fourniture et de l'appel d'offres selon le libellé de l'article 112 LRÉ.

Cadre réglementaire

33. La rédaction des paragraphes 2.1 et 2.2 de l'article 112 de la LRÉ prend effectivement tout son sens lorsqu'on considère la nature intrinsèque du plan d'approvisionnement, tel qu'il ressort du cadre réglementaire applicable et décrit ci-après.
34. C'est en vue de répondre à l'obligation d'assurer la suffisance des approvisionnements en électricité de la clientèle québécoise que l'article 72 de la LRÉ prévoit que le distributeur doit présenter un plan d'approvisionnement pour approbation à la Régie.
35. Le *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*⁸ (RLRQ, chapitre R-6.01, r.8) détaille quant à lui les éléments qui doivent être contenus au plan.
36. Il ressort des dispositions pertinentes des textes précités⁹ que le plan d'approvisionnement doit couvrir un horizon de dix ans et qu'il doit être produit à la Régie à intervalles réguliers de trois ans.
37. Suivant son approbation, le plan fera l'objet de suivis par le biais des états d'avancement qui doivent être produits le 1^{er} novembre de chaque année, entre les intervalles de dépôt dudit plan.
38. À la lumière de ce qui précède, il est aisé de constater que le plan d'approvisionnement est évolutif par définition dans la mesure où il doit tenir compte de contextes économique, démographique et énergétique mouvants.

⁸ D. 925-2001, 9 août 2001, G.O. II, 6037.

⁹ Notamment les articles 4 et 5 du *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*.

39. Par voie de conséquence, du moment où l'on constate que le plan d'approvisionnement n'est pas immuable, il serait faux de conclure que son approbation initiale est le seul moment où les besoins peuvent être déterminés et approuvés par la Régie, comme le prétend l'AQCIE.
40. Ainsi, assujettir le pouvoir de réglementation du gouvernement à la réalisation de différentes étapes techniques et administratives aurait comme effet de lier le pouvoir décisionnel du gouvernement sans que cette mesure n'ait été entérinée par les rédacteurs de la LRÉ.
41. Épouser cette thèse entraînerait invariablement des délais non souhaités par le législateur et freinerait la prise de décision gouvernementale, laquelle serait désormais assujettie aux aléas du processus d'approbation par la Régie.
42. Ainsi, la souplesse que confère la procédure actuellement prévue à l'article 112 LRÉ serait à la remorque d'un processus administratif et quasi-judiciaire avec tous les impondérables que cela comporte.
43. De plus, accréditer la thèse de l'AQCIE ferait fi de la pratique s'étant développée au fil des ans, laquelle tient compte des réalités d'ordre technique et administratif auxquelles sont acculés les interlocuteurs en cause.
44. Une illustration de cette pratique se trouve au tableau intitulé «Sommaire des interventions par sources d'énergies renouvelables» que nous joignons aux présentes sous l'Annexe A.
45. Tel qu'il ressort d'une lecture du tableau de l'Annexe A, il arrive régulièrement que des programmes ou des appels d'offres soient lancés avant l'approbation du plan d'approvisionnement du distributeur.
46. À titre d'exemples, l'appel d'offres éolien de 1 000 MW, le programme des petites centrales hydroélectriques de 150 MW et l'appel d'offres de cogénération de 350 MW ont tous été lancés même s'ils n'étaient pas inscrits dans le plan d'approvisionnement.

47. En effet, dans ces cas particuliers, la pratique démontre que Hydro-Québec tient plutôt compte de ces programmes et appels d'offres dans les états d'avancement du plan d'approvisionnement qui sont produits, tel que vu précédemment, sur une base annuelle.
48. Finalement, il ressort du tableau de l'Annexe A que la grille de pondération des projets a été approuvée après le lancement de l'appel d'offres à deux occasions, soit lors du troisième appel d'offres éolien et lors de l'appel d'offres de 125 MW pour la cogénération à la biomasse.
49. Il est reconnu par l'état du droit que les us et coutumes peuvent contribuer à lénifier des procédures qui autrement, seraient trop rigides.
50. Le PGQ endosse également les représentations du procureur du distributeur à ce sujet, telles que consignées aux pages 104 à 107 des transcriptions sténographiques du 24 avril 2014.
51. Pour ces motifs, le PGQ soutient que la requête en irrecevabilité amendée ainsi que l'avis de 95 du *Code de procédure civile* devraient être rejetés.

LE TOUT, RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 9 mai 2014

(s) Bernard. Roy (Justice-Québec)

Bernard, Roy (Justice - Québec)

Procureurs du mis en cause

le Procureur général du Québec