

Régie de l'énergie - Dossier R-3866-2013
Grille de pondération des critères d'évaluation pour l'appel d'offres de 450 MW d'énergie éolienne
(A/O 2013-01) d'Hydro-Québec Distribution (HQD)

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

GRILLE DE PONDÉRATION
DES CRITÈRES D'ÉVALUATION
POUR L'APPEL D'OFFRES DE 450 MW
D'ÉNERGIE ÉOLIENNE (A/O 2013-01)
D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION (HQD)

DOSSIER R-3866-2013

HYDRO-QUÉBEC
En sa qualité de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Intéressées

ARGUMENTATION SUR LA RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'HYDRO-QUÉBEC

Dominique Neuman, LL.B.

Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Le 15 avril 2014

TABLE DES MATIÈRES

1 - PRÉSENTATION	1
2 - RÉPONSE AUX ARGUMENTS DE L'AQCIE QUANT À L'INEXISTENCE DES BESOINS À SATISFAIRE ET À LA VIOLATION DU DROIT À L'ÉLECTRICITÉ PATRIMONIALE.....	5
2.1 LE DÉCRET D. 1149-2013 « EXIGE »-T-IL QUE LA RÉGIE ACCEPTE L'APPROVISIONNEMENT ÉOLIEN SUPPLÉMENTAIRE DE 450 MW ?.....	5
2.2 EST-IL OPPORTUN POUR LA RÉGIE D'ACCEPTER L'APPROVISIONNEMENT ÉOLIEN SUPPLÉMENTAIRE DE 450 MW ?	11
3 - RÉPONSE À L'ARGUMENT DE L'AQCIE SUR L'IMPOSITION INVALIDE D'UNE TAXE DÉGUISÉE	16
4 - RÉPONSE À L'ARGUMENT DE L'AQCIE QUANT AU DÉFAUT DE FIXER LE PRIX MAXIMAL CUMULATIF DU BLOC D'ÉNERGIE ÉOLIENNE ET DU SERVICE D'ÉQUILIBRAGE ET DE PUISSANCE COMPLÉMENTAIRE	23
5 - RÉPONSE À L'ARGUMENT DE L'AQCIE QUANT À L'EXIGENCE ILLÉGALE D'UNE ENTENTE D'INTÉGRATION ÉOLIENNE.....	25
6 - CONCLUSION	26

1

PRÉSENTATION

1 - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier R-3866-2013, d'une demande par Hydro-Québec Distribution (ci-après « *le Distributeur* » ou « *HQD* ») invitant la Régie à approuver une grille de pondération des critères d'évaluation pour son appel d'offres en cours de 450 MW d'énergie éolienne (A/O 2013-01), lequel constitue son 5^e appel d'offres éolien.

Le 28 novembre 2013, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* ont déposé leurs observations écrites sur cette demande d'Hydro-Québec Distribution (Pièce D-0002).

2 - À l'occasion de ce même dossier, l'*Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE)* a logé une requête amendée en irrecevabilité de la demande d'Hydro-Québec Distribution au motif que le *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne* et les Décrets D.1149-2013 et D.1150-2013 du gouvernement du Québec seraient *ultra vires*, invalides, inapplicables et inopérants (Pièce C-AQCIE-0005).

La présente constitue l'argumentation de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* sur cette requête amendée en irrecevabilité de l'AQCIE.

3 - *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* sont des organismes sans but lucratif actifs dans le domaine de l'environnement et de l'énergie.

Elles ont déjà été reconnues comme intervenantes (seules, ensemble ou conjointement avec d'autres intervenants) dans plusieurs dossiers de la Régie de l'énergie, notamment les cause tarifaires annuelles d'Hydro-Québec Distribution, d'Hydro-Québec Transport (TransÉnergie), de la *Société en commandite Gaz Métro (SCGM)*, de *Gazifère inc.* incluant l'examen des Plans d'efficacité énergétique des distributeurs de gaz et d'électricité, ainsi que des dossiers de l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)*.

Stratégies Énergétiques et l'*AQLPA* représentent une tendance au sein du milieu environnemental qui se veut modérée, rigoureuse, et axée sur la planification à long terme et le partenariat.

L'*AQLPA* est un des plus anciens organismes environnementaux du Québec, ayant été fondée en 1982. *Stratégies Énergétiques* a été fondée en 1999. *Stratégies Énergétiques* et l'*AQLPA* ont été reconnues et sont actives depuis leur fondation au sein de nombreuses instances et forums relatifs à la politique énergétique, à la régulation de l'énergie et à l'environnement, notamment en matière d'efficacité énergétique et de gestion de la consommation, de substitution de combustibles, de réduction des polluants atmosphériques et de mesures incitatives et réglementaires pour atteindre ces objectifs.

Stratégies Énergétiques et l'*AQLPA* ont notamment fait partie de groupes de travail sur l'énergie institués dans le cadre du *Mécanisme* et *Processus* de mise en œuvre de politiques de réduction de gaz à effet de serre au Canada et ont participé aux débats ayant mené à la *Stratégie énergétique québécoise* de 2006-2015.

L'AQLPA a développé au Québec des approches innovatrices dans l'atteinte d'objectifs environnementaux par des instruments incitatifs, fondés sur le partenariat (Projet *Un air d'avenir* favorisant l'inspection, l'entretien et l'efficacité énergétique des véhicules routiers au Québec, Programme *Faites de l'air* relatif au recyclage des véhicules routiers légers usagés, etc.). Elle est également intervenue sur plusieurs projets énergétiques devant divers forums pour renforcer les instruments réglementaires et les instruments de planification existants afin de favoriser une stratégie de gestion à long terme des choix énergétiques incluant le développement de sources d'énergie moins polluantes, la conservation et l'efficacité énergétique (interventions relatives à l'Accord Canada-États-Unis sur la pollution transfrontière, interventions devant des commissions parlementaires, participation à des audiences du BAPE et autres audiences environnementales, etc.).

Stratégies Énergétiques (S.É.) et l'AQLPA sont intervenues dans de nombreux dossiers tant électriques que gaziers de la Régie de l'énergie. Par leurs interventions, elles ont voulu favoriser le développement des programmes d'efficacité énergétique des distributeurs et d'autres programmes susceptibles d'amener des avantages environnementaux, la robustesse des investissements et des dépenses en environnement et en recherche-développement, l'utilisation de mécanismes tarifaires afin de favoriser des objectifs de développement durable, la juste mesure des coûts évités, la robustesse de la planification à long terme, l'équité dans les mécanismes d'approvisionnement en électricité d'Hydro-Québec et la prise en compte de l'intérêt public et du développement durable dans les processus décisionnels de la Régie et des entités réglementées par elle.

Dans sa décision D-2000-138, la Régie a souligné que "*S.É. à su démontrer à la satisfaction de la Régie la pertinence de ses interventions dans les dossiers ayant un impact sur le développement durable.*" (p.8).

Régie de l'énergie - Dossier R-3866-2013
Grille de pondération des critères d'évaluation pour l'appel d'offres de 450 MW d'énergie éolienne
(A/O 2013-01) d'Hydro-Québec Distribution (HQD)

La Régie ajoute, dans sa décision D-2002-171 quant au dossier R-3490-2002, que "S.É. présente un point de vue nuancé de l'intérêt public et du développement durable qui peut éclairer la Régie" (p. 7).

2

RÉPONSE AUX ARGUMENTS DE L'AQCIE QUANT À L'INEXISTENCE DES BESOINS À SATISFAIRE ET À LA VIOLATION DU DROIT À L'ÉLECTRICITÉ PATRIMONIALE

2.1 LE DÉCRET D. 1149-2013 « EXIGE »-T-IL QUE LA RÉGIE ACCEPTE L'APPROVISIONNEMENT ÉOLIEN SUPPLÉMENTAIRE DE 450 MW ?

4 - La requête de l'AQCIE en irrecevabilité de la demande de HQD pour invalidité des décrets gouvernementaux est fondée sur **sa supposition que le décret D. 1149-2013 du gouvernement du Québec (pièce B-0002)**, édictant le *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne* (qui fonde le présent dossier et le présent appel d'offres A/O 2013-01 d'Hydro-Québec Distribution et dont l'AQCIE demande de constater l'invalidité), « **exigerait** » à la Régie de l'énergie d'accepter et ajouter un approvisionnement éolien supplémentaire de 450 MW aux approvisionnements d'Hydro-Québec Distribution.

Nous soumettons respectueusement que cette supposition de l'AQCIE est erronée. Le décret n'« exige » pas que la Régie accepte ces 450 MW supplémentaires. La Régie conserve toute sa discrétion à cet égard.

5 - Nous attirons en effet l'attention du Tribunal sur le fait que ce décret D. 1149-2013, tout comme les autres décrets relatifs à des blocs d'électricité édictés par le gouvernement dans le passé, **est formulé de façon telle que les approvisionnements additionnels qu'il décrit ne constituent pas une obligation indépendante du Plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec Distribution, mais s'inscrivent au contraire à l'intérieur des dispositions législatives qui encadrent ce plan dont l'article 72 de la Loi sur la Régie de l'énergie :**

Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne, art. 1

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. [..].¹

6 - Or, suivant l'article 72 de la Loi relatif aux plans d'approvisionnement que la Régie approuve, il n'est pas « exigé » qu'un tel plan inclut les blocs d'énergie énoncés par le gouvernement mais uniquement qu'il en « **tienne compte** ». Cette expression « *tenir compte* » est la même que celle que le législateur emploie lorsqu'il indique au Tribunal des « *préoccupations économiques, sociales et environnementales* » à la fois à ce même article 72 et aussi à l'article 49 de la Loi :

Loi sur la Régie de l'énergie, art. 49 et 72 (extraits)

49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, la Régie doit notamment: [...]

10° **tenir compte** des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret; [...]

¹ Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne. (2013) 145 G.O. II, 4933A, art. 1. Reproduit sous : **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3866-2013, Pièce B-0002. Souligné en caractère gras par nous.

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

7 - Nous soumettons donc que les décrets gouvernementaux édictant des blocs d'énergie ont uniquement pour objet d'identifier et décrire ces blocs d'énergie, mais que c'est la Régie qui, ultimement, décidera dans quelle mesure elle « *tiendra compte* », en tout ou en partie, de ces blocs d'énergie dans les plans d'approvisionnement de HQD qu'elle approuve.

À cette fin, dans l'exercice de ses fonctions suivant l'article 72 de la *Loi*, la Régie tiendra notamment compte de la prévision décennale des besoins en énergie et en puissance et des moyens de les satisfaire, de même que, suivant l'article 5 de sa *Loi* constitutive, de considérations d'intérêt public, de développement durable et d'équité sur le plan individuel et collectif.

8 - Le cadre réglementaire déjà existant prescrit aussi que, si des contrats d'approvisionnements issus du présent appel d'offres deviennent ultérieurement soumis à l'approbation de la Régie selon l'article 74.2 al.2 de la *Loi*, le Tribunal aura alors notamment à examiner les aspects suivants :

La demande doit être accompagnée des contrats et contenir les informations suivantes: [...]

2° 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, une description de la contribution de chaque contrat au bloc d'énergie fixé par règlement du gouvernement, au plan d'approvisionnement et à l'appel d'offres lorsque celui-ci est satisfait par plusieurs contrats; [...]

6° la démonstration que les caractéristiques des contrats approuvées dans le plan d'approvisionnement sont respectées; [...]²

9 - Il résulte de ces dispositions que **les décrets** de blocs réservés d'énergie de HQD, que le gouvernement du Québec adopte de temps à autre (dont le décret D. 1149-2013 ici visé), **n'ont pas pour objet ni pour effet d'obliger de manière absolue HQD à acquérir ces blocs d'énergie**. De plus, ils **n'ont pas pour objet ni effet d'obliger la Régie à inclure ces blocs**, en tout ou en partie, dans les plans d'approvisionnement de HQD que le Tribunal approuve en vertu de sa discrétion et sa juridiction suivant l'article 72 de sa *Loi* constitutive.

Lorsqu'un règlement du gouvernement (tel que le présent *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne*) est susceptible de deux interprétations possibles, l'une légale (car conforme à la loi) et l'autre illégale (car contraire à la loi), l'on doit présumer que le réglementateur a voulu agir dans la légalité et donc que son règlement doit s'interpréter d'une

² *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, (2002) 134 G.O. II, 8152, art. 1 (extrait). Souligné en caractère gras par nous.*

manière conforme à la loi, et donc ici d'une manière conforme au cadre juridique établi par l'article 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* qui utilise l'expression « *tenir compte* ».

10 - Il est déjà arrivé que des blocs d'énergie, bien qu'identifiés par le gouvernement selon les articles 72 et 112 de la *Loi*, soient, en partie, retirés du plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec Distribution ou ne fassent l'objet d'aucun contrat d'approvisionnement même si des offres étaient disponibles. Dans le passé, il est en effet déjà arrivé que HQD choisisse d'obtenir des approvisionnements en quantité moindre que prévues pour ces blocs (que ce soit pour cause de besoins moindres ou pour cause d'insuffisance d'offres compétitives reçues), ce que le Tribunal a ultérieurement accepté dans ses décisions approuvant les plans d'approvisionnement de HQD ou ses décisions complémentaires.

Parallèlement à cela, l'exercice par la Régie de l'énergie de sa juridiction selon l'article 72 de la *Loi*, tel que lu en conjonction avec l'article 5, pourrait parfois aussi amener la Régie à accepter ou requérir, dans un plan d'approvisionnement de HQD, des approvisionnements en énergie ou en puissance qui ne seraient pas optimaux du strict point de vue énergétique et économique (voire qui seraient excédentaires et obligeraient HQD à renoncer, à perte, à d'autres approvisionnements qui lui sont déjà disponibles), lorsque le Tribunal est d'opinion que cela se justifie par des motifs d'intérêt public, de développement durable ou d'équité sur le plan individuel et collectif (par exemple des motifs de développement économique régional).

Les mots « **satisfaire les besoins des marchés québécois** » de l'article 72 de la *Loi* (et des articles connexes 52.2, 74.1 et 112) n'empêchent pas la Régie de l'énergie, dans le cadre de sa juridiction sur le plan d'approvisionnement, d'accepter, pour des motifs d'intérêt public, de développement durable ou d'équité, de nouveaux approvisionnements qui amènent la renonciation à d'anciens approvisionnements qui auraient été déjà disponibles. En effet, après cet ajout et cette soustraction, dans le bilan des moyens d'approvisionnement qui en résultera au plan, les nouveaux approvisionnements « *satisferont [bel et bien] les besoins des marchés québécois* ».

2.2 EST-IL OPPORTUN POUR LA RÉGIE D'ACCEPTER L'APPROVISIONNEMENT ÉOLIEN SUPPLÉMENTAIRE DE 450 MW ?

11 - La décision de la Régie d'inclure ou non le nouveau bloc de 450 MW d'énergie éolienne ici visé devrait donc normalement être prise dans le cadre de l'examen d'un plan d'approvisionnement. **Si l'AQCIE désire plaider l'absence de besoin énergétique et l'effet d'un tel approvisionnement sur le renoncement à de l'électricité patrimoniale, c'est dans le cadre de l'examen du plan d'approvisionnement qu'elle aurait normalement à le faire. De même, c'est dans le cadre de l'examen du plan d'approvisionnement que la Régie aurait à décider si les considérations d'intérêt public, de développement durable ou d'équité sur le plan individuel et collectif sont ou non suffisamment fortes pour accepter malgré tout un tel approvisionnement dans le plan.**

Or l'acquisition des 450 MW d'énergie éolienne ici visée n'avait pas encore été prévue lors de l'adoption par la Régie de l'énergie du plus récent plan d'approvisionnement décennal d'Hydro-Québec Distribution pour la période 2011-2020 (**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3748-2010, Décision D-2011-162). *(On pourrait à la rigueur plaider que ces 450 MW remplacent des approvisionnements éoliens déjà inclus dans des plans d'approvisionnement antérieurs approuvés par la Régie mais non réalisés. Ces anciens approvisionnements non réalisés n'apparaissent toutefois plus au plan.)*

Par ailleurs, au dossier R-3864-2013, la Régie de l'énergie n'a pas encore statué sur la demande d'Hydro-Québec Distribution aux fins d'adopter le nouveau plan d'approvisionnement décennal pour la période 2014-2023 qui inclurait éventuellement les présents 450 MW d'énergie éolienne.

Cela signifie-t-il pour autant que la Régie ne puisse pas accepter la demande de HQD au présent dossier car relative à un approvisionnement non prévu au plus récent plan

d'approvisionnement approuvé par la Régie ? Nous ne le croyons pas. La Régie exerce en effet un « *continuum* » de pouvoirs selon la *Loi sur la Régie de l'énergie*, débutant hiérarchiquement avec l'adoption du plan d'approvisionnement puis se prolongeant avec la série de décisions sur des dossiers complémentaires que celle-ci est appelée en rendre sur des aspects particuliers de l'approvisionnement (adoption des grilles de sélection, approbation des contrats d'approvisionnement, etc.). **Si, à l'occasion d'un tel dossier complémentaire tel que le présent dossier, la Régie est saisie d'un approvisionnement qui n'était pas déjà prévu au plus récent plan d'approvisionnement approuvé, il est toujours loisible au Tribunal, dans le cadre d'un tel dossier complémentaire, de faire ce qui serait normalement fait lors de l'examen d'un plan d'approvisionnement, à savoir statuer si ce nouvel approvisionnement mérite ou non d'être inclus au plan. (Mais évidemment, en raison de la complexité de l'enjeu, il serait toujours loisible à la Régie, au présent dossier, de reporter la décision sur l'opportunité de ce nouvel approvisionnement lors de l'étude du plan d'approvisionnement 2014-2023, ce qui fournirait un cadre procédural et de preuve plus large).**

12 - Dans l'hypothèse où la Régie, au présent dossier, opterait de déterminer elle-même si le nouvel approvisionnement éolien de 450 MW mérite ou non d'être inclus au plan, nous soumettons respectueusement que sa réponse devrait être positive aux motifs suivants :

- Certes, nous sommes en accord avec l'AQCIE à l'effet que, jusqu'à approximativement l'année 2027, il est prévu qu'Hydro-Québec Distribution continuera de se trouver en situation de « *surplus de contrats d'approvisionnements en énergie* » (pour simplifier la phraséologie, nous incluons l'électricité patrimoniale parmi de tels « *contrats* »). Ceci obligera Hydro-Québec Distribution, durant cette période, à renoncer à une partie de ses approvisionnements énergétiques ainsi contractés, ce qu'elle fait d'ailleurs déjà en renonçant à une partie de son approvisionnement patrimonial courant, en ayant suspendu pendant de nombreuses années son approvisionnement auprès

de Trans Canada Énergie (TCE) à Bécancour et en ayant reporté dans le temps, tant qu'elle le pouvait, des approvisionnements postpatrimoniaux en énergie contractés auprès d'Hydro-Québec Production (HQP). Pour gérer ces surplus, si Hydro-Québec Distribution acquérait de nouveaux approvisionnements éoliens selon l'appel d'offres visé au présent dossier, celle-ci n'aurait donc d'autre choix que de renoncer à une part encore plus grande de son électricité patrimoniale ou à contracter des suspensions d'approvisionnements quant à ses autres contrats restants (qu'il s'agisse de l'approvisionnement postpatrimonial de HQP ou des contrats d'approvisionnement biomassiques ou éoliens, incluant même les propres contrats éoliens qui émaneraient du présent appel d'offres).

- Par contre, durant cette même période, Hydro-Québec Distribution sera en déficit de moyens d'approvisionnement en puissance et devra rechercher de nouveaux moyens d'approvisionnement à cet égard. Nous convenons cependant que la ressource éolienne, prise isolément, offre peu de garantie de puissance. L'approvisionnement éolien, combiné à un autre approvisionnement en équilibrage et puissance complémentaire (ce second approvisionnement n'étant pas visé par le présent dossier ni par le présent appel d'offres), contribuerait donc au bilan en puissance d'Hydro-Québec Distribution.
- Les faits qui précèdent résultent de la combinaison de la preuve énoncée par l'AQCIE et de la connaissance d'office du Tribunal.
- Le décret D.1150-2013 du gouvernement du Québec (Pièce B-0003) indique cependant que le présent bloc de 450 MW d'électricité éolienne vise des objectifs de développement économique régional. Ce décret demande même à la Régie de l'énergie de « *tenir compte* » de préoccupations économiques, sociales et environnementales précises à cet égard. Nous comprenons aussi que le lancement de ce bloc de 450 MW d'électricité éolienne permettra de remplacer une quantité équivalente d'électricité éolienne précédemment

approuvée par la Régie dans ses plans d'approvisionnement antérieurs de HQD (et contenue dans la politique énergétique 2006-2015 du gouvernement du Québec) mais non réalisés. Il permettra aussi au Québec de maintenir son expertise dans le domaine de la production éolienne, qui constitue **une filière d'avenir** mondialement et pour le Québec. Enfin, l'accroissement de la production éolienne au Québec aura pour effet de retourner à HQD une partie du bloc d'électricité patrimoniale qui avait été réservée pour HQD, aidant ainsi à soutenir un niveau d'exportations québécoises d'hydroélectricité malgré le contexte de marché difficile hors Québec favorisant, de façon conjoncturelle, des sources de production électrique plus polluantes (centrales au gaz naturel).

- Nous soumettons respectueusement que ces éléments font partie des considérations dont la Régie doit tenir compte, dans l'exercice de sa juridiction d'approbation de plan d'approvisionnement selon l'article 72 de la Loi, lu en conjonction avec l'article 5. La contribution au bilan en puissance, l'intérêt public, le développement durable et l'équité du point de vue individuel et collectif sont des considérations pertinentes.

- Dans sa prise en compte de l'intérêt public, la Régie a certes la discrétion, suivant l'article 72 lu avec l'article 5 de la *Loi*, d'aller à l'encontre des vœux exprimés par le gouvernement du Québec. La Régie doit cependant faire preuve de réserve avant de poser un tel geste. La Régie n'est pas un État dans l'État. Le gouvernement du Québec, dans une société démocratique, constitue *a priori* l'instance la plus appropriée pour interpréter l'intérêt public.

Si le gouvernement erre dans son interprétation de l'intérêt public, la population peut le remplacer. D'ailleurs, par coïncidence, une élection québécoise a eu lieu le 7 avril 2014, amenant un remplacement du gouvernement lequel devrait entrer en fonction le 23 avril 2014. Un des partis politiques n'ayant pas remporté cette élection préconisait l'interruption de l'appel d'offres éolien visé au présent

dossier. Nous ignorons quelle sera l'orientation à ce sujet du nouveau gouvernement du Québec à partir du 13 avril 2014 mais il lui sera loisible, s'il le souhaite, de réexaminer les Décrets D.1149-2013 et D.1150-2013. *(A titre comparatif, on se souvient qu'en 2012, un changement du gouvernement du Québec avait amené l'annulation avant terme du programme d'achat par HQD d'électricité de petite hydraulique)* Dans un tel contexte, nous soumettons respectueusement que la Régie de l'énergie, même si elle dispose du pouvoir, en vertu de l'article 72 lu avec l'article 5 de la *Loi*, d'interpréter la notion d'intérêt public de manière différente du gouvernement (ce qui inclurait notamment le pouvoir de refuser les 450 MW d'électricité éolienne supplémentaires), devrait s'abstenir, **dans le présent dossier**, de le faire et suivre plutôt le choix gouvernemental à cet égard.

3

RÉPONSE À L'ARGUMENT DE L'AQCIÉ SUR L'IMPOSITION INVALIDE D'UNE TAXE DÉGUISÉE

13 - L'AQCIÉ plaide toutefois que, même si la Régie souhaitait accepter les 450 MW d'électricité éolienne supplémentaires suite aux décrets gouvernementaux, elle n'aurait pas **le pouvoir** de le faire (et les décrets gouvernementaux seraient eux-mêmes invalides pour ce motif) car il s'agirait là d'une taxe déguisée, interdite par la constitution et la loi.

14 - Cet argument de l'AQCIÉ nous apparaît erroné car il présuppose erronément que le coût d'un tel approvisionnement constituerait non pas un « *coût du Distributeur* » mais une « *taxe* ».

15 - Tel que mentionné plus haut en section 2, la Régie de l'énergie dispose de la juridiction et de la discrétion d'accepter ou non ces 450 MW d'électricité éolienne supplémentaires à titre d'approvisionnement d'Hydro-Québec Distribution, suivant l'article 72 de la *Loi*, lu avec l'article 5.

Si la Régie, dans le cadre de ces dispositions, accepte ces 450 MW d'électricité éolienne, notamment pour des motifs d'intérêt public, alors un tel approvisionnement constituera nécessairement un « *coût du Distributeur* » et non une « *taxe* ».

16 - Il n'est pas rare, de nos jours, que les entreprises s'impliquent dans leur milieu et encourrent des coûts qui reflètent cette implication, même si ceux-ci ne répondent pas strictement à des besoins économiques de l'entreprise. Ainsi par exemple :

- La Régie de l'énergie a connaissance d'office que les charges d'exploitation des distributeurs Hydro-Québec Distribution et Gaz Métro, déjà reconnues aux fins de leurs tarifs, incluent notamment des frais corporatifs, par lesquels ces entreprises accordent des aides financières à diverses bonnes œuvres, causes ou activités charitables, culturelles ou sociales de la société québécoise. Par exemple, les frais corporatifs d'Hydro-Québec (dont une quote-part est incluse aux charges d'Hydro-Québec Distribution) incluent l'aide d'Hydro-Québec à la chanson québécoise. A titre illustratif, nous notons aussi que le *Rapport sur le développement durable 2011* d'Hydro-Québec fait état des frais corporatifs suivants :
 - Une aide de 8,518 M\$ à des établissements d'enseignement supérieur.
 - Une aide de 18 M\$ en dons et commandites, dont 2,8 M\$ à Centraide.
 - Une aide de 0,556 M\$ de la part de la Fondation Hydro-Québec pour l'environnement.³

- Un rapport du Dr. Karl McDermott, publié en juin 2012 par l'*Edison Electric Institute (EEI)* souligne qu'au cours des années, les régies de l'énergie ont eu à s'adapter au fait que les assujettis étaient appelés à assumer diverses

³ **HYDRO-QUÉBEC**, *Rapport sur le développement durable 2011*, http://www.hydroquebec.com/publications/fr/rapport_perf_enviro/pdf/rdd_2011.pdf (avec liste des dons et commandites de 2011, en annexe, <http://www.hydroquebec.com/publications/fr/dons-commandites/commandites-accordes.html>). Déposé en liasse sous: **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3866-2013, Pièce **SÉ-AQLPA-1**, Document 1.

dépenses qui n'étaient pas strictement nécessaires à la livraison du service, mais qui leur étaient demandées pour divers motifs sociaux ou environnementaux. Les régies de l'énergie ont, avec le temps, su s'adapter au besoin des assujettis de pouvoir recouvrer ces nouvelles dépenses :

4. Responding to Government Mandates

*The Clean Air Act and other environmental laws required a number of actions on the part of utilities that involved the incurrence of considerable investment and operating cost expenditures. Two examples from this period come readily to mind: the scrubbing of coal fired power plants and the need to remediate old manufactured gas plant sites. **Both of these situations created expenses that were not necessarily associated with any benefit to customers from the electricity supplied, but did provide a public good benefit of cleaner environments.** What confronted regulators was another set of costs that were large, sometimes volatile, and outside of management control. State regulators reacted to this by employing adjustment clauses or surcharge (rider) mechanisms for the recovery of these special or extraordinary costs. [Note omise] These mechanisms functioned as a separate means of cost recovery without the necessity of incurring a full rate hearing. The costs passed through in these mechanisms may be adjusted monthly or annually, and are typically subject to a prudence review, with customers receiving a rebate if imprudent expenditures were discovered. The changing nature of the economic environment was resulting in a larger number of categories of costs being addressed via —non-normal processes and therefore not adequately treated within the typical rate case. The expanded use of rider or surcharge mechanisms to address these new categories of cost was a natural adaptation of the traditional rate case model.⁴*

⁴ **Dr. Karl McDERMOTT**, *Cost of Service Regulation In the Investor-Owned Electric Utility Industry, A History of Adaptation*, June 2012, Edison Electric Institute (EEI), http://www.eei.org/whatwedo/PublicPolicyAdvocacy/StateRegulation/Documents/COSR_history_final.pdf , pages 35-36. Souligné et en caractère gras par nous. Déposé sous: **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3866-2013, Pièce **SÉ-AQLPA-1**, Document 1.

- La Régie de l'énergie du Québec elle-même accepte depuis plusieurs années d'inclure des *Plans globaux en efficacité énergétique (PGÉE)* dans les charges ou, selon le cas, les investissements de ses assujettis *Hydro-Québec Distribution, Gaz Métro et Gazifère inc.*, **sans se baser sur leur rentabilité pour le distributeur, mais plutôt sur leur coût total en ressources (cumulant la rentabilité pour le distributeur et le client participant)**. De plus, même dans ce contexte, la Régie accepte aussi parfois certains programmes ou activités d'efficacité énergétique qui ne sont pas même rentables selon leur coût total en ressources ; c'est la cas notamment de programmes d'efficacité destinés aux ménages à faibles revenus ou d'activités de recherche et innovation.

- Il est de connaissance d'office du Tribunal que tout projet d'investissement de ligne ou de poste d'Hydro-Québec TransÉnergie inclut une quote-part de l'investissement qui est versée aux communautés locales.

- En outre, la Régie de l'énergie a déjà, pour des motifs sociaux, accepté des projets d'investissement plus coûteux que leurs scénarios alternatifs. Ce fut le cas d'une part de la demande d'autorisation d'investissement au dossier R-3646-2007 (Autorisation de l'investissement de HQT sur la ligne Chénier-Outaouais). Dans ce dossier, Hydro-Québec avait soumis pour autorisation un tracé de ligne considérablement plus long que le scénario alternatif mais mieux accepté par la communauté. Les intervenants SÉ-AQLPA avaient proposé d'accepter le Projet conditionnellement à une modification du tracé afin de retenir le scénario alternatif moins long, donc moins coûteux et plus avantageux environnementalement car générant moins de pertes, bien que susceptible d'être moins accepté par la population. La Régie a rejeté cette alternative en motivant sa décision par l'acceptabilité sociale du tracé retenu :

La Régie considère justifié le choix de la variante Chénier – Outaouais retenue par le Transporteur pour le Projet. Celle-ci semble la seule susceptible d'être accueillie favorablement par la communauté. La poursuite du Projet selon la variante Grand-Brûlé Est serait probablement vouée à l'échec ou, pour le moins, sensiblement retardée. À l'instar de trois intervenants, la Régie est d'avis que la capacité d'exportation avec l'Ontario doit être améliorée et que le Projet comporte des opportunités d'affaires et des avantages environnementaux, en particulier concernant les émissions de gaz à effet de serre .

La Régie est donc d'avis que le Projet est d'intérêt public et s'inscrit favorablement dans une perspective de développement durable, qu'elle prend en considération en vertu de l'article 5 de la Loi.⁵

De même, lors de l'autorisation de l'investissement de HQT à Rouyn, la Régie énonce :

[69] Procéder à l'examen d'un projet d'investissement dans une perspective de développement durable signifie que la Régie doit étudier les différentes solutions envisagées au projet par le Transporteur, en fonction des dimensions environnementale, sociale et économique. Elle doit rechercher l'équilibre et exercer son jugement en fonction des enjeux aux dossiers. **Ainsi, la Régie peut autoriser un projet selon une solution envisagée qui n'est pas nécessairement au coût le plus bas mais qui possède la meilleure valeur, compte tenu des deux autres dimensions. C'est d'ailleurs le cas au présent dossier,** puisque la Régie, en ce qui a trait aux différentes solutions envisagées pour répondre à la demande du MTQ, autorise la solution ayant un coût supérieur de 0,9 M\$, puisqu'elle offre

⁵ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3646-2007, Décision D-2008-030, page 16. Souligné en caractère gras par nous.

*plusieurs avantages aux clients et aux habitants de la région par rapport à la première solution proposée.*⁶

17 - Cette implication des entreprises dans leur milieu est d'autant plus souhaitable de nos jours que l'État-providence dispose désormais de moyens plus limités, avec le déclin de ses revenus et le vieillissement de la population.

Il est donc de plus en plus souhaitable que les entreprises elles-mêmes s'impliquent, y compris pour réaliser des actions sociales qui, durant les années 1960-1970, auraient plus probablement été assumées par l'État lui-même. L'État, de nos jours, tente de favoriser un tel « *faire faire* » de la part des entreprises.

18 - Par conséquent, si la Régie arrivait à la conclusion d'accepter les 450 MW d'approvisionnement éolien supplémentaire ici visés, nous ne croyons pas que l'on devrait juger une telle décision comme constituant l'imposition d'une « *taxe* » illégale et inconstitutionnelle.

19 - La notion de ce qui constitue la responsabilité sociale de l'État et la responsabilité sociale des entreprises évolue.

En 1867, lorsque la *Loi constitutionnelle de 1867* a été adoptée, un grand nombre des responsabilités actuelles de l'État comme des entreprises n'existait tout simplement pas.

Puis, dans la foulée keynésienne, l'État des années 1960 et 1970 s'est impliqué davantage dans la communauté, de sorte que certaines de ces actions relevaient alors du

⁶ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3721-2010, Décision D-2010-061, parag 69. Souligné en caractère gras par nous.

budget de l'État, financé par des taxes. Mais, en 2014, l'État cherche à moins s'engager et, à l'inverse, les entreprises s'impliquent davantage dans leur milieu.

Il n'est donc pas plus logique d'interpréter la notion constitutionnelle de « *taxe* » dans le contexte de 1867 que dans celui des années 1970-1970. L'ampleur des actions sociales qui étaient financées par des taxes était faible en 1867, beaucoup plus forte dans les années 1960-1970 et décroît désormais alors que les entreprises s'impliquent d'une manière qu'on ne leur connaissait pas auparavant.

20 - En 2014, la notion constitutionnelle de « *taxe* » doit s'interpréter dans le contexte sociétal de 2014. La constitution est un arbre vivant, qui grandit.⁷

En 2014, le fait qu'Hydro-Québec acquiert des approvisionnements supplémentaires éoliens à des fins, notamment, de développement économique régional et d'autres objectifs sociaux et environnementaux, avec l'approbation de la Régie, et que le coût de cet approvisionnement se répercute dans les tarifs d'électricité, ne constitue pas une « *taxe* ».

21 - Dès lors, il n'y a pas non plus lieu de statuer si une telle « *taxe* » relèverait de la compétence législative provinciale ou fédérale en raison d'un éventuel caractère « *indirect* ».

⁷ *Persons Case*, [1930] AC 124.

4

RÉPONSE À L'ARGUMENT DE L'AQCIE QUANT AU DÉFAUT DE FIXER LE PRIX MAXIMAL CUMULATIF DU BLOC D'ÉNERGIE ÉOLIENNE ET DU SERVICE D'ÉQUILIBRAGE ET DE PUISSANCE COMPLÉMENTAIRE

22 - L'AQCIE plaide que le Décret D.1149-2013 du gouvernement du Québec serait invalide car le prix maximal qui est fixé par son article 1 al. 3 n'inclurait que celui de l'électricité éolienne visée et non le coût du service d'équilibrage et de puissance complémentaire.

23 - Cet argument de l'AQCIE nous semble erroné. En effet, le service d'équilibrage et de puissance complémentaire, bien qu'il se trouve par hasard énoncé au même Décret, constitue **un bloc d'énergie différent** du bloc éolien. De surcroît, il fera l'objet d'**un appel d'offres distinct**.

24 - 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. Mais tel n'est pas ici le cas : le coût d'équilibrage et de puissance complémentaire n'est pas connu d'avance.

Nous ne nous prononçons pas sur la possibilité qu'un décret gouvernemental puisse fixer un prix maximal éolien qui inclurait un coût d'équilibrage et de puissance complémentaire lorsqu'un tel coût serait non pas connu d'avance mais qu'une **prévision** en serait disponible.

5

**RÉPONSE À L'ARGUMENT DE L'AQCIE QUANT À L'EXIGENCE ILLÉGALE D'UNE
ENTENTE D'INTÉGRATION ÉOLIENNE**

25 - L'AQCIE plaide l'invalidité du Décret 1149-2013 du gouvernement du Québec au motif qu'il serait illégal d'y exiger une entente d'intégration éolienne.

26 - Cette question a déjà été plaidée au dossier R-3848-2013 présentement en délibéré.

Stratégies Énergétiques (S.É.) et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* avaient alors soumis que la Régie de l'énergie, malgré un décret de cette nature, conserve toujours sa juridiction et sa discrétion, selon l'article 72 de la *Loi* lu avec l'article 5, de déterminer dans quelle mesure et selon quelles modalités une entente d'intégration éolienne est opportune aux fins des approvisionnements d'Hydro-Québec Distribution.

6

CONCLUSION

27 - Pour l'ensemble de ces motifs, nous invitons donc respectueusement la Régie à rejeter la requête amendée de l'AQCIE en irrecevabilité de la demande d'Hydro-Québec Distribution (au motif que le *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne* et les Décrets D.1149-2013 et D.1150-2013 du gouvernement du Québec auraient été *ultra vires*, invalides, inapplicables et inopérants).

28 - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 15 avril 2014



Dominique Neuman
Procureur de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de
l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)