

# D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

D-2014-174

R-3848-2013

7 octobre 2014

---

**PRÉSENTS :**

Marc Turgeon  
Gilles Boulianne  
Louise Rozon  
Régisseurs

---

**Hydro-Québec**

Demanderesse

et

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

---

**Décision sur la validité de certaines dispositions  
réglementaires contestées par l'AQCIE-CIFQ**

*Demande d'approbation des caractéristiques du service  
d'intégration éolienne et de la grille d'analyse en vue de  
l'acquisition d'un service d'intégration éolienne*



**Intervenants :**

**Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO);**

**Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);**

**Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM);**

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);**

**Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ);**

**Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);**

**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).**

## 1. INTRODUCTION

[1] Le 25 juin 2013, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu de l'article 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>1</sup> (la Loi), une demande relative à l'approbation des caractéristiques du service d'intégration éolienne et de la grille d'analyse en vue de l'acquisition d'un service d'intégration éolienne (la Demande d'approbation).

[2] Le 12 juillet 2013, la Régie rend sa décision D-2013-104 par laquelle, notamment, elle convoque une audience pour examiner la demande du Distributeur, invite les personnes intéressées à déposer une demande d'intervention et un budget de participation et fixe l'échéancier pour le traitement du dossier.

[3] Le 30 août 2013, la Régie rend sa décision D-2013-133 par laquelle elle accueille les demandes d'intervention de l'ACEFO, de l'AQCIE-CIFQ, d'EBM, de la FCEI, du GRAME, du RNCREQ, de SÉ-AQLPA et de l'UC.

[4] Entre les 11 et 13 septembre 2013, des demandes de renseignements sont adressées au Distributeur. Ce dernier y répond le 3 octobre 2013.

[5] Le 18 septembre 2013, l'AQCIE-CIFQ fait parvenir au PGQ un avis en vertu de l'article 95 du Code de procédure civile (l'Avis) dans lequel l'intervenant indique qu'il compte soulever l'invalidité de certaines dispositions de règlements pris par le gouvernement du Québec au sujet de quatre blocs d'énergie éolienne (les Règlements)<sup>2</sup>. L'Avis est déposé à la Régie le 8 novembre 2013<sup>3</sup>. Le 3 octobre 2013, le PGQ transmet sa comparution au présent dossier.

---

<sup>1</sup> RLRQ, c. R-6.01.

<sup>2</sup> *Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse*, D. 352-2003, (2003) 135 G.O. II, 1677; *Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne*, D. 926-2005, (2005) 137 G.O. II, 5859B; *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones*, D. 1043-2008, (2008) 140 G.O. II, 5865 et *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires*, D. 1045-2008, (2008) 140 G.O. II, 5866.

<sup>3</sup> Pièce C-AQCIE-CIFQ-0009.

[6] Les 7 et 8 octobre 2013, l'AQCIE-CIFQ, EBM et la FCEI font part de leur insatisfaction à l'égard de certaines réponses données par le Distributeur et demandent à la Régie de lui ordonner de répondre à leurs questions et de fournir les informations requises<sup>4</sup>.

[7] Le 10 octobre 2013, la Régie reçoit les commentaires du Distributeur sur ces demandes d'ordonnances. Il apporte, notamment, des précisions à certaines des réponses qu'il a fournies<sup>5</sup>.

[8] Le 11 octobre 2013, l'AQCIE-CIFQ, en son nom et au nom d'EBM, amende la liste des questions auxquelles ces intervenants demandent à la Régie d'ordonner au Distributeur de répondre<sup>6</sup>.

[9] Le 17 octobre 2013, la Régie rend sa décision D-2013-169 par laquelle elle accueille partiellement les demandes d'ordonnances de l'AQCIE-CIFQ, d'EBM et de la FCEI et fixe les ajustements requis au calendrier pour le traitement du dossier.

[10] Le 18 octobre 2013, l'ACEFO dépose son mémoire.

[11] Le 25 octobre 2013, le Distributeur dépose les compléments de réponse visés par la décision D-2013-169.

[12] Le 8 novembre 2013, la Régie reçoit les preuves et les mémoires de l'AQCIE-CIFQ, d'EBM, de la FCEI, du GRAME, du RNCREQ, de SÉ-AQLPA et de l'UC.

[13] Le 10 janvier 2014, le PGQ dépose son argumentation relative à la contestation de la validité de certaines dispositions réglementaires par l'AQCIE-CIFQ<sup>7</sup>. Il amende celle-ci le 13 janvier suivant<sup>8</sup>. Le PGQ demande, notamment, que l'Avis soit rejeté au motif d'irrecevabilité<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Pièce C-AQCIE-CIFQ-0004 et pièce C-FCEI-0009.

<sup>5</sup> Pièce B-0025.

<sup>6</sup> Pièce C-AQCIE-CIFQ-0005.

<sup>7</sup> Pièce C-PGQ-0002.

<sup>8</sup> Pièce C-PGQ-0003.

<sup>9</sup> Pièce C-PGQ-0003, par. 12 à 33.

[14] Le 13 janvier 2014, le Distributeur dépose une requête en rejet et radiation d'extraits de la preuve des intervenants AQCIE-CIFQ et EBM (la Requête en rejet et radiation de preuve du Distributeur) et une requête en exception déclinatoire eu égard à la compétence de la Régie pour rendre une décision sur la validité des dispositions réglementaires contestées (la Requête en exception déclinatoire du Distributeur). Le Distributeur demande à la Régie de trancher ces moyens préliminaires avant l'administration de la preuve<sup>10</sup>.

[15] Le 17 janvier 2014, la Régie informe les participants qu'elle les entendra sur les moyens préliminaires soulevés par le Distributeur et le PGQ en début d'audience le 20 janvier 2014 et, qu'au préalable, elle entendra l'AQCIE-CIFQ sur une précision qu'elle demande à cet intervenant quant à la portée de sa contestation de la validité des dispositions réglementaires contestées.

[16] Les 20 et 21 janvier 2014, la Régie entend les argumentations des participants sur ces moyens préliminaires. Elle entame ensuite son délibéré sur le tout et suspend l'audience jusqu'au 27 janvier 2014<sup>11</sup>.

[17] Le 24 janvier 2014, la Régie informe les participants qu'elle reporte l'audience prévue pour les 27 et 30 janvier 2014 qui aura plutôt lieu du 10 au 19 février 2014. Elle précise également qu'elle fera connaître, dans l'intervalle, ses instructions quant à la procédure de traitement du dossier qu'elle aura retenue.

[18] Le 3 février 2014, la Régie rend sa décision D-2014-013 par laquelle elle déclare avoir compétence pour se prononcer sur la légalité des dispositions réglementaires contestées et rejette, en conséquence, la Requête en exception déclinatoire du Distributeur ainsi que les arguments préliminaires en irrecevabilité du PGQ.

[19] Dans la même décision, la Régie rejette partiellement la Requête en rejet et radiation de preuve du Distributeur et accueille sous réserve certains extraits de preuve<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Pièce B-0038, p. 1 et pièce B-0039, p. 2 à 5.

<sup>11</sup> Pièce A-0043, p. 55 et 57.

<sup>12</sup> Décision D-2014-013, p. 29 et 30, par. 84 et 85.

[20] L'audience se déroule du 10 au 19 février 2014. À cette dernière date, la Régie entame son délibéré.

[21] Par la présente décision, la Régie se prononce sur la validité de certaines dispositions réglementaires contestées par l'AQCIE-CIFQ. Elle se prononcera ultérieurement sur la Demande d'approbation.

## 2. VALIDITÉ DE CERTAINES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES

### *Position de l'AQCIE-CIFQ*

[22] L'AQCIE-CIFQ soulève l'invalidité des dispositions suivantes (les Dispositions réglementaires contestées) des Règlements en vertu des décrets identifiés ci-après (les Décrets) :

*« A) Le deuxième alinéa de l'article 1 du Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse, D. 353-2003<sup>13</sup>, (2003) 135 G.O. II, 1677 :*

*« Le bloc visé au paragraphe 1 du premier alinéa est assorti d'une garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec, sous forme de convention d'équilibrage souscrite par le distributeur d'électricité auprès d'un autre fournisseur québécois ou d'Hydro-Québec, dans ses activités de production d'électricité. »*

*B) Le deuxième alinéa de l'article 1 du Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne, D. 926-2005, (2005) 137 G.O. II 5859B :*

*« Le bloc visé au premier alinéa est assorti d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne souscrite par le distributeur d'électricité auprès d'un autre fournisseur québécois ou d'Hydro-Québec, dans ses activités de production d'électricité. [D. 926-2005, art. 1; D. 548-2007, art. 1] »*

<sup>13</sup> Bien que l'*Avis au Procureur général du Québec* en vertu de l'article 95 du *Code de procédure civile* (pièce C-AQCIE-CIFQ-0009) réfère au Décret 353-2003, il va de soi qu'il s'agit d'une erreur cléricale et que l'*Avis* vise le Décret 352-2003.

C) *Le deuxième alinéa de l'article 1 du Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones, D. 1043-2008, (2008) 140 G.O. II, 5865 :*

*« Ce bloc d'énergie est assorti d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne souscrite par le distributeur d'électricité auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou d'un autre fournisseur d'électricité québécois. »*

D) *Le deuxième alinéa de l'article 1 du Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires, D. 1045-2008, (2008) 140 G.O. II, 5866 :*

*« Ce bloc d'énergie est assorti d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne souscrite par le distributeur d'électricité auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou d'un autre fournisseur d'électricité québécois » »<sup>14</sup>.*

[23] L'AQCIE-CIFQ soutient que ces textes sont « *ultra vires* », invalides, inopérants et inapplicables :

*« au motif que ni l'article 112 de la Loi sur la Régie de l'énergie ni aucun autre texte législatif n'autorise le gouvernement à décréter que les blocs d'énergie éolienne sont assortis, selon le cas,*

- d'une garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec, sous forme d'une convention d'équilibrage souscrite par le distributeur d'électricité (D. 352-2003) ou*
- d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne souscrite par le distributeur d'électricité (D. 926-2005, D. 1043-2008 et D. 1045-2008).*

*Aucun texte n'autorise non plus le gouvernement à décréter qu'une telle « convention d'équilibrage » ou une telle « entente d'intégration » doit être souscrite « auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité » ou auprès d'un autre « fournisseur québécois » d'électricité »<sup>15</sup>.*

<sup>14</sup> Pièce C-AQCIE-CIFQ-0009.

<sup>15</sup> Pièce C-AQCIE-CIFQ-0009, p. 3.

[24] L'intervenant soutient que les paragraphes 2.1<sup>o</sup> et 2.2<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 112 de la Loi mentionnés comme habilitation réglementaire dans les Décrets, n'autorisent pas le gouvernement du Québec (le gouvernement) à édicter les Dispositions réglementaires contestées.

[25] Selon l'AQCIE-CIFQ, ces paragraphes n'autorisent le gouvernement à réglementer que quelques caractéristiques précises à l'égard d'une source particulière d'approvisionnement, soit le volume d'un bloc d'énergie, son prix maximal ainsi que les délais suivant lesquels le Distributeur doit procéder à un appel d'offres. Ils ne l'autorisent pas à prescrire la mise en place d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration<sup>16</sup>.

[26] L'intervenant souligne que l'article 112 de la Loi ne fait pas mention dudit service. Il soumet, à cet égard, que l'habilitation législative doit être expresse et il conteste l'argument du PGQ, fondé sur la doctrine de la compétence par déduction nécessaire, voulant que le pouvoir du gouvernement de déterminer des blocs d'énergie éolienne comprend celui de prévoir les conditions pour la réalisation de cette filière. Il soutient également qu'il n'appartient pas au gouvernement de prescrire ce qui est nécessaire à l'exploitation de la filière éolienne, mais qu'il revient à la Régie, en vertu de la Loi, de déterminer les caractéristiques des contrats devant intervenir à cette fin<sup>17</sup>.

[27] Par ailleurs, l'AQCIE-CIFQ soumet qu'il faut interpréter de façon restrictive le dernier alinéa de l'article 112 de la Loi, à savoir que le pouvoir de réglementer par catégorie de fournisseurs n'inclut pas celui de le faire en fonction de la nationalité des fournisseurs ou du site de leurs équipements, à moins que la nécessité de le faire apparaisse clairement de l'ensemble des dispositions législatives<sup>18</sup>. L'intervenant réfère, au soutien de son argument, au jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Alaska Trainship Corporation*<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Pièce A-0065, p. 54 et suiv. et p. 70 et suiv.

<sup>17</sup> Pièce A-0065, p. 57 et 68 à 71.

<sup>18</sup> Pièce A-0065, p. 76 et 77.

<sup>19</sup> *Alaska Trainship Corporation et al. c. L'Administration de pilotage du Pacifique*, (1981) 1 R.C.S. 261.

[28] Enfin, l'intervenant soumet que l'arrêt *Katz* de la Cour suprême du Canada<sup>20</sup> n'a aucune application au présent dossier, au motif que les règlements qui font l'objet du jugement ont été pris en vertu de dispositions législatives très larges, contrairement aux dispositions de l'article 112 de la Loi qu'il qualifie d'« *extrêmement limitatives* »<sup>21</sup>.

### ***Position de certains autres intervenants***

[29] L'ACEFO est d'avis que les prétentions de l'AQCIE-CIFQ, fondées sur le fait que l'article 112 de la Loi ne fait aucune mention spécifique de service d'équilibrage ou d'intégration éolienne, sont sérieuses. Par ailleurs, l'intervenante soulève les considérations suivantes : d'une part, la possibilité de conclure à la validité des Dispositions réglementaires contestées en fonction de la prémisse que l'énergie éolienne ne peut être fournie en l'absence d'un service d'équilibrage; d'autre part, la possibilité de conclure à l'invalidité de ces dispositions au motif de l'absence, à l'article 112 de la Loi, d'une mention expresse des « *contrats relatifs à l'approvisionnement nécessaire à l'intégration de tout bloc d'énergie* », similaire à celle introduite par le législateur, en 2013, au paragraphe 2<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 74.1.1 de la Loi<sup>22</sup>.

[30] SÉ-AQLPA mentionne que lorsqu'un règlement du gouvernement est susceptible de deux interprétations, l'une conforme à la loi et l'autre contraire à celle-ci, on doit présumer que le « *réglementateur* » a voulu agir dans la légalité et son règlement doit s'interpréter d'une manière conforme à la loi. Dans le présent cas, l'intervenant réfère au cadre juridique et au « *continuum de pouvoirs* » établi par les articles 5, 72, 74.1 et 74.2 de la Loi<sup>23</sup>. L'intervenant émet, par ailleurs, l'opinion que la Régie n'est pas tenue d'inclure les blocs d'énergie déterminés par le gouvernement dans les plans d'approvisionnement qu'elle approuve en vertu de l'article 72 de la Loi et qu'elle a entière discrétion à cet égard<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> *Katz Group Canada Inc. c. Ontario*, 2013 CSC 64, jugement rendu le 22 novembre 2013.

<sup>21</sup> Pièce A-0065, p. 64.

<sup>22</sup> Pièce A-0065, p. 148 à 151.

<sup>23</sup> Pièce A-0065, p. 153 à 155 et 158.

<sup>24</sup> Pièce A-0065, p. 156 à 161 et 185 à 187.

[31] Quant à l'obligation prescrite par les Dispositions réglementaires contestées relativement à la fourniture des services par un fournisseur québécois, SÉ-AQLPA soumet que, dans l'hypothèse selon laquelle le gouvernement n'aurait pas le droit de prescrire une telle condition, la Régie n'a pas besoin de déclarer celle-ci inopérante puisque, compte tenu du produit que l'intervenant lui recommande de retenir comme souhaitable aux fins du présent dossier, la Régie aurait elle-même, selon l'intervenant, le droit d'imposer une telle condition. Subsidiairement, dans l'éventualité où la Régie en viendrait à la conclusion que les Dispositions réglementaires contestées sont contraires au cadre législatif, l'intervenant soumet qu'elle a « *pleinement compétence de constater l'inopérance partielle de ces règlements afin d'en réduire la portée d'une manière qui les rende conformes à ce cadre législatif* »<sup>25</sup>.

[32] L'UC appuie l'argumentation de l'AQCIE-CIFQ relative à l'interprétation et à la portée de l'article 112 de la Loi. Elle soumet que « *considérant les pouvoirs exclusifs [conférés par la Loi à la Régie], les pouvoirs conférés au gouvernement ne peuvent être présumés. Ils doivent être énoncés clairement s'ils doivent avoir préséance sur les pouvoirs attribués exclusivement à la Régie dans son champ de compétence spécialisée* »<sup>26</sup>.

### ***Position du Distributeur***

[33] Pour sa part, le Distributeur ne présente pas d'argumentaire spécifique relativement à la question de la validité des Dispositions réglementaires contestées. Il s'en remet, à ce sujet, à l'argumentation présentée par le PGQ. Il souligne cependant qu'il agit toujours en fonction de la présomption de la validité des règlements qui s'appliquent à lui<sup>27</sup>. Par ailleurs, en réplique à l'argument de l'AQCIE-CIFQ relatif à la portée de l'article 112 de la Loi, le Distributeur soumet qu'il s'agit d'une disposition très large qui permet de conclure que le pouvoir du gouvernement de déterminer des blocs d'énergie comprend de façon inhérente, et non seulement en vertu de la compétence par déduction nécessaire, celui de déterminer des contrats visant l'intégration du produit<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Pièce A-0065, p. 161 à 163.

<sup>26</sup> Pièce A-0065, p. 125 à 127 et pièce C-UC-0018, p. 6.

<sup>27</sup> Pièce A-0062, p. 12 et 14.

<sup>28</sup> Pièce A-0067, p. 27 à 29.

### *Position du PGQ*

[34] Le PGQ soumet que la méthode d'analyse de la légalité d'un règlement est la suivante : il faut déterminer si la loi habilitante est suffisamment large pour permettre l'adoption d'un règlement<sup>29</sup>. Il énonce certains principes d'interprétation qui doivent, à son avis, servir de référence à cette fin.

[35] En premier lieu, référant au récent jugement de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Katz*<sup>30</sup>, il soumet que le premier principe d'interprétation est celui de la présomption de validité du texte réglementaire en cause et que ce principe comporte deux effets :

- c'est à celui qui conteste la validité d'un règlement qu'incombe le fardeau de démontrer en quoi il est invalide et non à celui qui l'a adopté de faire la preuve de sa validité;
- la présomption de validité favorise l'application d'une méthode d'interprétation qui concilie le règlement avec sa loi habilitante de façon à ce que, dans la mesure du possible, le règlement puisse être interprété d'une manière qui le rende valide<sup>31</sup>.

[36] Un second principe à appliquer, selon le PGQ, est celui de la méthode d'interprétation téléologique large ou contextuelle, par opposition à une interprétation littérale telle que celle proposée, selon le PGQ, par l'AQCIE-CIFQ<sup>32</sup>. Le PGQ cite notamment, à cet égard, les arrêts *Katz*<sup>33</sup>, *Chieu*<sup>34</sup> et *Glykis*<sup>35</sup> de la Cour suprême du Canada et le jugement *Jaguar*<sup>36</sup> de la Cour supérieure de l'Ontario. Il cite également, au soutien de son argument, l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation*<sup>37</sup>.

---

<sup>29</sup> Pièce A-0065, p. 197 à 204. Le PGQ cite, au soutien de son argument, les arrêts suivants : de la Cour d'appel fédérale du Canada : *Jafari c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1995] 2 C.F. 595 et, de la Cour suprême du Canada : *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1002] 1 R.C.S. 3.

<sup>30</sup> Précité à la note 20.

<sup>31</sup> Pièce A-0065, p. 207 à 209.

<sup>32</sup> Pièce A-0065, p. 225 à 229.

<sup>33</sup> Précité à la note 20.

<sup>34</sup> *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3.

<sup>35</sup> *Glykis c. Hydro-Québec*, 2004 CSC 60, [2004] 3 R.C.S. 285.

<sup>36</sup> *Jaguar Insurance Brokers inc. c. Registered Insurance Brokers of Ontario*, 2005 CanLII, 43913 (ON SCDC).

<sup>37</sup> RLRQ, c. I-16.

[37] Le PGQ souligne également que l'examen de la validité d'un règlement ne comporte pas l'examen de son opportunité ou de son bien-fondé pour déterminer s'il est nécessaire, sage et efficace dans la pratique. Il cite, à cet égard, l'arrêt *Katz*<sup>38</sup>.

[38] Par ailleurs, le PGQ mentionne que l'argument crucial, à son avis, est celui du pouvoir accessoire à un pouvoir énoncé en termes spécifiques dans un texte législatif. Il cite, au soutien de son argument, l'article 57 de la *Loi d'interprétation* ainsi que les auteurs Patrice Garant et Pierre-André Côté, qui s'expriment respectivement comme suit :

M<sup>e</sup> Patrice Garant :

*« En ce qui concerne l'attribution du pouvoir réglementaire en termes spécifiques, la seule énumération d'objets précis sera considérée comme exhaustive, sous réserve de la règle voulant que le pouvoir de faire une chose comporte les pouvoirs nécessaires à cette fin »*<sup>39</sup>.

M<sup>e</sup> Pierre-André Côté :

*« 316. Le principe des pouvoirs accessoires ou complémentaires (appelés aussi « ancillaires ») est énoncé à l'article 57 de la loi québécoise [d'interprétation] et à l'article 31(2) de la loi canadienne [d'interprétation] : une disposition qui confère un pouvoir est censée conférer également à titre accessoire l'autorité de faire les choses nécessaires à l'exercice du pouvoir conféré [note de bas de page omise] »*<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Précité à la note 20. Voir aussi la pièce A-0065, p. 229 à 236 ainsi que les p. 208, 211 et 214.

<sup>39</sup> Pièce C-PGQ-0009 : extrait de P. Garant, *Précis de droit des administrations publiques*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Blais, 2005, à la p. 143.

<sup>40</sup> Pièce C-PGQ-0035 : extrait de P.-A. Côté et autres, *Interprétation des lois*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Thémis, 2009, à la p. 101, par. 316.

[39] Le PGQ réfère également à cet égard à la doctrine de la compétence par déduction nécessaire énoncée par le professeur Patrice Garant dans les termes suivants :

*« Il faut tenir compte du contexte global de la disposition, même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident<sup>41</sup>. Cette règle permet l'application de « la doctrine de la compétence par déduction nécessaire » : sont compris dans les pouvoirs conférés par la loi habilitante non seulement ceux qui y sont expressément énoncés, mais aussi, par déduction, tous ceux qui sont de fait nécessaires à la réalisation de l'objectif du régime législatif<sup>42</sup> »<sup>43</sup>.*

[40] À la lumière de ces principes, et selon un examen des articles 5, 52.1, 72, 74.1 et 112 de la Loi dans leur ensemble, le PGQ note que les décrets concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales<sup>44</sup> (les Décrets de préoccupations) doivent également être considérés en vue de définir les objets de la Loi et les pouvoirs du gouvernement<sup>45</sup>.

[41] Le PGQ soumet que les Décrets ainsi que les Décrets de préoccupations ont été pris dans une perspective d'intérêt public compatible avec l'article 5 de la Loi. Il mentionne, d'une part, qu'ils visent à faire en sorte *« que le développement de la filière éolienne s'accompagne d'un développement économique et régional structurant »* et, d'autre part, qu'*« il est raisonnable de s'attendre à ce que les projets éoliens satisfassent également à des exigences de stabilité, de durabilité et de fiabilité de sorte que ces critères doivent également être considérés par la Régie dans son analyse des Règlements »<sup>46</sup>.*

<sup>41</sup> Pièce C-PGQ-0037 : L'auteur cite le paragraphe 34 de l'arrêt *Chieu*, précité à la note 34 : *« Il faut considérer [référence à un article de loi] dans son contexte global, c'est-à-dire examiner l'historique de la disposition, sa place dans l'économie générale de la Loi, l'objet de la Loi elle-même ainsi que l'intention du législateur tant dans l'adoption de la Loi tout entière que dans l'adoption de cette disposition particulière ».*

<sup>42</sup> Pièce C-PGQ-0037 : L'auteur cite l'extrait suivant de l'arrêt *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, p. 1756 : *« les pouvoirs qui, par nécessité pratique et déduction nécessaire découlent du pouvoir réglementaire qui lui est expressément conféré ».* Il cite également, dans la même optique, les arrêts *Atco Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, [2006] 1 R.C.S. 140, par. 49 et *Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1992] 2 R.C.S. 394.

<sup>43</sup> Pièce A-0065, p. 209 à 212 et 215 à 225.

<sup>44</sup> La Régie comprend que le PGQ réfère aux décrets 353-2003, 927-2005, 1044-2008 et 1046-2008, pris respectivement en référence aux Décrets visés par l'*Avis au procureur général du Québec* (pièce C-AQCIE-CIFQ-0009).

<sup>45</sup> Pièce A-0065, p. 243 et pièce C-PGQ-0003, par. 61 à 65.

<sup>46</sup> Pièce C-PGQ-0003, par. 66 à 71. Voir également la pièce A-0065, p. 248 et 249.

[42] Dans ce contexte, le PGQ est d'avis que, dans la mesure où le gouvernement a le pouvoir de décréter des blocs d'énergie éolienne, il a également le pouvoir ancillaire ou accessoire, en vertu de la compétence par déduction nécessaire, d'assortir de tels blocs de conditions pour la réalisation de l'exploitation de cette filière<sup>47</sup>, « *notamment le pouvoir d'assurer une fiabilité et une sécurité dans la distribution de [la] filière [éolienne] et ce par l'entremise d'un service d'équilibrage ou d'une puissance garantie de même que l'identification de la « catégorie de fournisseurs »* »<sup>48</sup>.

[43] En ce qui a trait plus particulièrement à ce dernier aspect, soit l'identification de la catégorie de fournisseurs dans les Dispositions réglementaires contestées, le PGQ mentionne ce qui suit :

*« En décrétant la « nationalité » du fournisseur de même que la « localisation géographique de ses équipements », les Règlements respectent en tous points les préoccupations économiques, sociales et environnementales identifiées par le gouvernement dans les décrets de préoccupations précités 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 »*<sup>49</sup>. [les notes de bas de page ont été omises]

[44] Le PGQ précise notamment que, dans la perspective de la présomption de validité du texte réglementaire et du principe de l'application d'une interprétation qui soit favorable à la validité, cette condition inscrite aux Dispositions réglementaires contestées est compatible avec les objectifs relatifs au développement régional découlant des préoccupations sociales et économiques mentionnées aux Décrets de préoccupations ainsi qu'avec celui de la minimisation des coûts pour les consommateurs<sup>50</sup>.

[45] Le PGQ conclut que les Règlements sont entièrement compatibles avec les objets de la Loi et, à cette fin, l'Avis de l'AQCIE-CIFQ en vertu de l'article 95 du *Code de procédure civile* devrait être rejeté<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Pièce A-0065, p. 196 et 212 à 214.

<sup>48</sup> Pièce C-PGQ-0003, par. 72 à 77.

<sup>49</sup> Pièce C-PGQ-0003, par. 79.

<sup>50</sup> Pièce A-0065, p. 241 et 242.

<sup>51</sup> Pièce C-PGQ-0003, par. 81.

### ***Opinion de la Régie***

[46] Après examen des Décrets, des Règlements, des Décrets de préoccupations, des dispositions pertinentes de la Loi, des argumentations des participants et de la jurisprudence soumise, la Régie est d'avis que, pour les motifs énoncés ci-après, les Dispositions réglementaires contestées sont valides et qu'il y a lieu, en conséquence, de rejeter la demande de l'AQCIE-CIFQ<sup>52</sup> visant une déclaration d'inapplicabilité de celles-ci aux fins de l'examen de la Demande d'approbation.

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

[47] Il est exact, comme le souligne l'AQCIE-CIFQ, que l'article 112 de la Loi, en particulier aux paragraphes 2.1<sup>o</sup> et 2.2<sup>o</sup> du premier alinéa, ne fait pas mention expresse du service d'équilibrage ou de l'intégration éolienne comme objet du pouvoir de réglementation du gouvernement.

[48] L'intervenant prétend que le gouvernement n'a le pouvoir de réglementer que les caractéristiques d'une source d'approvisionnement expressément mentionnées à l'article 112 de la Loi, à savoir, le volume, le prix maximal et le délai pour procéder à un appel d'offres.

[49] Selon l'AQCIE-CIFQ, il n'est pas pertinent, pour décider de la validité des Dispositions réglementaires contestées, de s'interroger sur leur compatibilité avec diverses dispositions de la Loi ou avec les Décrets de préoccupations. Il suffit, selon lui, de constater qu'il n'y a pas de disposition habilitant expressément le gouvernement à prescrire la mise en place d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire ou une entente d'intégration éolienne. Il réfute l'approche selon laquelle le gouvernement pourrait le faire en vertu de la règle voulant que le pouvoir de faire une chose comporte le pouvoir de faire ce qui est nécessaire à cette fin.

---

<sup>52</sup> Pièce C-AQCIE-CIFQ-0008, p. 18.

[50] La Régie constate que la position de l'AQCIE-CIFQ est fondée sur une interprétation littérale et restrictive de la Loi.

[51] Or, la Régie est d'avis que cette approche ne peut être retenue, à la lumière des principes d'analyse récemment énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Katz*<sup>53</sup> :

« [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>53</sup> Précité à la note 20.

[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]

[52] 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* ».

[53] 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 » [nous soulignons].

[54] Ainsi, dans l'arrêt *Bell Express Vu*, 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* »<sup>54</sup>.

[55] Dans l'arrêt *Chieu*, elle précisait qu'elle « *rejette depuis longtemps la méthode littérale d'interprétation des lois* »<sup>55</sup>.

[56] 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>56</sup>. [nous soulignons]

<sup>54</sup> *Bell Express Vu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, aux par. 26 à 30. Voir également l'arrêt *Chieu*, précité à la note 34, au par. 27.

<sup>55</sup> Arrêt *Chieu* précité à la note 34, au par. 34.

<sup>56</sup> Arrêt *Glykis* précité à la note 35.

[57] 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]

[58] Au vu de ce qui précède, la Régie ne retient donc pas l'approche préconisée par l'AQICIE-CIFQ aux fins de l'examen de la validité des Dispositions réglementaires contestées. Elle procède ci-après à cet examen selon l'approche téléologique prescrite par la Cour suprême du Canada.

[59] 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 les blocs d'énergie éolienne fixés par les Règlements, selon le cas, d'une garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec sous forme d'une convention d'équilibrage, ou d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne.

## ***Application***

### ***a) Le contexte législatif***

[60] En premier lieu, il y a lieu de noter que le paragraphe 2.1<sup>o</sup> du premier alinéa 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 »*.

[61] Le premier alinéa de l'article 52.2 de la Loi prévoit ce qui suit :

*« 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]*

[62] Le premier alinéa de 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 » [et que ce 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]*

[63] Le premier alinéa de 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 ». [nous soulignons]*

[64] 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 ». [nous soulignons]*

[65] La Loi ne définit pas l'expression « *besoins en électricité des marchés québécois* » utilisée à l'article 2 ou l'expression « *besoins des marchés québécois* » utilisée aux articles 52.2, 72 et 74.1.

[66] Toutefois, de l'avis de la Régie, il ressort de ces articles et de la définition précitée, ainsi que de l'article 62 de la Loi, que les besoins en électricité 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.

[67] 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]. Il en découle que l'expression « *besoins en électricité des marchés québécois* » introduite à l'expression « *contrat d'approvisionnement en électricité* » à l'article 2 de la Loi signifie « l'ensemble des besoins en électricité des marchés desservis par le Distributeur sur le territoire du Québec ».

[68] 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>57</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 de l'article 72 de la Loi.

[69] Cela est confirmé par l'emploi, aux articles 52.2 et 74.1 de la Loi, 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* ».

---

<sup>57</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 du deuxième alinéa de l'article 22 de la Loi sur Hydro-Québec (RLRQ, c. H-5), Hydro-Québec doit « assurer l'approvisionnement [du Distributeur] en électricité patrimoniale ».

[70] Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article 72 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]*

[71] Or, chacun des quatre blocs d'énergie déterminés par les Règlements visés par la contestation de l'AQCIE-CIFQ a fait l'objet d'un décret en vertu de l'article 72 de la Loi, dans lequel sont indiquées les préoccupations économiques, sociales et environnementales du gouvernement. Il s'agit des Décrets de préoccupations mentionnés précédemment<sup>58</sup>.

[72] 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 le décret.

[73] À cet égard, la Régie ne retient pas l'argument de SÉ-AQLPA<sup>59</sup> voulant qu'elle ait la discrétion d'inclure ou non des blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement dans sa décision sur une demande d'approbation d'un plan d'approvisionnement. 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, « [p]our l'approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret » [nous soulignons].

---

<sup>58</sup> Chacun des Décrets de préoccupations contient un « Attendu » référant à l'adoption d'un des Décrets.

<sup>59</sup> Pièce A-0065, p. 156.

[74] Si l'argument de SÉ-AQLPA était retenu, cela reviendrait à dire qu'à la limite, si la Régie en venait à la conclusion que ces blocs ne répondent pas à des besoins tels qu'elle les reconnaîtrait, 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 les règlements et décrets (blocs et préoccupations) visés par cet article.

**b) *La validité des Dispositions réglementaires contestées***

[75] C'est dans le cadre de cette analyse contextuelle des objets et finalités des dispositions législatives conférant au gouvernement le pouvoir de déterminer des blocs d'énergie comme source particulière d'approvisionnement des marchés québécois que la Régie procède à l'examen de la validité des Dispositions réglementaires contestées.

[76] La Régie retient l'argument du PGQ<sup>60</sup> voulant qu'en vertu de la doctrine de la compétence par déduction nécessaire, le gouvernement ait le pouvoir ancillaire de déterminer les conditions pour la réalisation de l'exploitation de la filière éolienne. Ce pouvoir trouve assise également dans la *Loi d'interprétation*, dont l'article 17 édicte que « [l]autorisation de faire une chose comporte tous les pouvoirs nécessaires à cette fin »<sup>61</sup>.

[77] Or, 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>62</sup>. [nous soulignons]*

<sup>60</sup> Pièce A-0065, p. 196 et 211 à 222.

<sup>61</sup> Voir également la pièce C-PGQ-0037 : P. Garant, *Droit administratif*, 6<sup>e</sup> éd., Montréal, Blais, 2010, à la p. 199.

<sup>62</sup> Dossier R-3550-2004, décision D-2005-76, p. 5 et 6.

[78] Dans ce contexte, la Régie juge valide la détermination par le gouvernement, dans les Règlements, de la nécessité d'assortir les blocs d'énergie éolienne d'une garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec sous forme d'une convention d'équilibrage, ou d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne.

[79] L'exercice de ce pouvoir est 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>63</sup>.

[80] La Régie ne retient pas l'interprétation possible fondée sur un argument « *a contrario* » évoquée par l'ACEFO en raison de l'introduction, postérieure aux Décrets, à l'article 74.1.1 de la Loi, d'une mention expresse des « *contrats relatifs à l'approvisionnement nécessaire à l'intégration de tout bloc d'énergie* ».

[81] Pour des motifs similaires à ceux qu'elle a déjà retenus antérieurement relativement à l'interprétation et à la portée d'un amendement législatif, selon le contexte en cause<sup>64</sup>, la Régie est d'avis que l'amendement précité à l'article 74.1.1 de la Loi n'a pas pour effet de confirmer l'absence, antérieurement à cet amendement, d'un pouvoir du gouvernement de déterminer, dans un règlement pris en vertu du paragraphe 2.1<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 112 de la Loi, des conditions relatives à l'intégration d'un bloc d'énergie éolienne. L'amendement précité est, de l'avis de la Régie, de nature « implicitement déclaratoire » d'un pouvoir que le gouvernement, pour les motifs exposés précédemment, possède déjà en vertu de la doctrine de la compétence par déduction nécessaire.

[82] Par ailleurs, la Régie est également d'avis que les exigences formulées dans les Règlements, selon lesquelles les approvisionnements que constituent le service d'équilibrage et la puissance complémentaire<sup>65</sup> doivent provenir d'un fournisseur québécois et, en outre, dans le cas du Règlement pris en vertu du Décret 352-2003, de la puissance hydroélectrique installée au Québec, sont valides.

---

<sup>63</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*, RLRQ, c. R-6.01, r. 8.

<sup>64</sup> Dossier R-3401-98, décision D-2002-95, p. 365 à 367. Voir également P.-A. Côté et autres, *Interprétation des lois*, précité à la note 40, par. 1834, 1841 et 1844.

<sup>65</sup> Dossier R-3550-76, décision D-2005-76, p. 5 et 6 et dossier R-3775-2011, décision D-2011-193 (Motifs), p. 30 à 32, par. 98 à 105.

[83] En effet, d'une part, le dernier alinéa de l'article 112 de la Loi énonce qu'« [u]n règlement peut prévoir que la participation à l'appel d'offres du distributeur d'électricité est réservée à certaines catégories de fournisseurs [...] » [nous soulignons].

[84] D'autre part, le paragraphe 2° du deuxième alinéa de l'article 74.1 de la Loi prévoit que la procédure d'appel d'offres et d'octroi doit notamment :

*« 2° accorder un traitement égal à toutes les sources d'approvisionnement [...], à moins que l'appel d'offres ne prévienne que la totalité ou une partie des besoins devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement ».*  
[nous soulignons]

[85] Il en découle, de l'avis de la Régie, que le législateur a expressément autorisé le gouvernement à limiter, lorsqu'il le juge opportun, l'appel d'offres que doit lancer le Distributeur relativement à un bloc déterminé par règlement (et, pour les motifs énoncés précédemment, aux approvisionnements qui y sont accessoires), aux catégories de « fournisseurs »<sup>66</sup> qu'il juge appropriées. Cette approche est également cohérente avec le pouvoir précité conféré au gouvernement d'énoncer par décret les préoccupations d'ordre économique, social et environnemental dont la Régie (et donc, le Distributeur également) doit tenir compte aux fins d'un plan d'approvisionnement.

[86] Pour l'ensemble de ces motifs, la Régie conclut au rejet de la demande de l'AQCIE-CIFQ visant une déclaration d'inapplicabilité des Dispositions réglementaires contestées, au motif d'invalidité, aux fins du présent dossier.

[87] **Pour ces motifs,**

---

<sup>66</sup> Selon la définition qu'en donne l'article 2 de la Loi : « « fournisseur d'électricité » : quiconque étant producteur ou négociant d'électricité fournit de l'électricité ».

**La Régie de l'énergie :**

**REJETTE** la demande de l'AQCIE-CIFQ visant une déclaration d'inapplicabilité des Dispositions réglementaires contestées.

Marc Turgeon

Régisseur

Gilles Boulianne

Régisseur

Louise Rozon

Régisseur

Représentants :

**Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO) représentée par M<sup>e</sup> Stéphanie Lussier;**

**Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représenté par M<sup>e</sup> Pierre Pelletier;**

**Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (EBM) représentée par M<sup>e</sup> Paule Hamelin et M<sup>e</sup> Pierre Legault;**

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M<sup>e</sup> André Turmel;**

**Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ) représenté par M<sup>e</sup> Geneviève Paquet;**

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

**Procureur général du Québec (PGQ) représentée par M<sup>e</sup> Stéphanie L. Roberts;**

**Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M<sup>e</sup> Annie Gariépy;**

**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.**