

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

N° : R-4061-2018

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

Demanderesse

-et-

Intervenants

ARGUMENTATION DU DISTRIBUTEUR

INTRODUCTION

[1] Dans sa correspondance du 10 septembre 2019 (A-0037), la Régie avise les participants qu'elle procède à une réouverture d'enquête afin de les entendre sur deux enjeux :

- L'incidence que pourrait avoir l'article 71.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (la LRÉ) sur le SIÉ
- Possibilité d'une double rémunération

L'article 71.1 de la LRÉ

[2] L'article 71.1 de la LRÉ prévoit :

71.1. La fourniture d'électricité est destinée exclusivement à la satisfaction des besoins des marchés québécois.

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

[3] Le concept de « fourniture d'électricité » est par ailleurs défini, à l'article 2 de la LRÉ comme étant :

l'électricité mise à la disposition ou vendue au distributeur d'électricité par un fournisseur ou un représentant

- [4] Dans sa correspondance du 10 septembre 2019 (A-0037), la Régie soulève la question suivante :

Cet article stipule que les besoins des marchés québécois doivent être satisfaits **en priorité** par la fourniture d'électricité **autre que patrimoniale** vendue au Distributeur, y incluant donc l'électricité provenant de la production éolienne.

La Régie s'interroge sur les incidences de cette modification législative eu égard au SIÉ proposé par le Distributeur. Ainsi, cet article a-t-il pour effet d'imposer au Distributeur, plutôt qu'au(x) fournisseur(s) du SIÉ, d'absorber, en temps réel, l'ensemble de la production éolienne ?

- [5] Il est soumis que l'article 71.1 n'a aucun impact ou incidence sur le SIÉ.
- [6] Que cette fourniture soit livrée directement au Distributeur ou faite par l'entremise du fournisseur du SIÉ, celui-ci absorbant cette énergie éolienne et la retournant au Distributeur conformément aux paramètres du contrat pour le service d'intégration éolienne, ne change rien.
- [7] L'énergie éolienne vient dans tous les cas satisfaire les besoins des marchés québécois.
- [8] Cette énergie de source éolienne est également, dans la séquence des approvisionnements, utilisée avant l'énergie patrimoniale.
- [9] La meilleure démonstration est qu'en l'absence de l'énergie éolienne, le Distributeur aurait nécessairement davantage recours à l'énergie patrimoniale. L'énergie éolienne vient donc réduire la quantité d'énergie patrimoniale utilisée. Le fait qu'elle soit absorbée par le fournisseur du SIÉ avant d'être retournée au Distributeur n'y change rien.
- [10] En ce qui concerne le service d'équilibrage en tant que tel, le Distributeur rappelle que la Régie avait déjà conclu dans sa décision D-2005-76 qu'il constitue un approvisionnement. Elle concluait également que ce service est nécessaire pour intégrer la production éolienne, considérant que celle-ci est variable.

Le Règlement sur l'énergie éolienne prévoit un bloc d'énergie lié à l'implantation d'installations d'une capacité totale de 1 000 mégawatts et précise que ce bloc « *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* »^[note omise].

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 omise]. Ce service est donc un approvisionnement. Conclure une

convention d'équilibrage revient à se doter d'un outil additionnel d'approvisionnement en puissance que le Distributeur doit contracter auprès d'un fournisseur et qu'il intègre d'ailleurs dans sa stratégie globale d'approvisionnement^[note omise].

Au vu des dispositions législatives et réglementaires, la Régie est d'avis que le service d'équilibrage constitue un approvisionnement au sens de la Loi, au même titre que les autres approvisionnements du Distributeur pour desservir les marchés québécois. De même, toute convention entre le Distributeur et un fournisseur pour l'obtention d'un service d'équilibrage, que ce soit le Producteur ou tout autre fournisseur d'électricité, constitue un contrat d'approvisionnement selon la Loi.

(nous soulignons)

- [11] Ces conclusions de la Régie demeurent valides et applicables et ne sont pas remises en question par l'article 71.1 de la LRÉ.
- [12] Toute énergie ou puissance fournie par le fournisseur en vertu du SIÉ constitue un approvisionnement et, de ce fait, vient satisfaire les besoins des marchés québécois avant la fourniture patrimoniale. De par sa nature d'approvisionnement, un tel service d'intégration est susceptible de venir influencer la quantité de fourniture patrimoniale à laquelle le Distributeur aura recours. La puissance ou l'énergie fournie par le fournisseur en vertu du SIÉ s'inscrit donc avant la fourniture patrimoniale, ce qui est parfaitement conforme à l'article 71.1 de la LRÉ.
- [13] Ce service, puisqu'il constitue un approvisionnement selon la Régie, ne peut donc être fourni par le Distributeur.
- [14] Il n'y a donc aucune incohérence entre le SIÉ et l'article 71.1 de la LRÉ.
- [15] Le Distributeur rappelle également que le besoin d'un service d'équilibrage découle des différents décrets pris par le gouvernement visant l'acquisition de blocs d'énergie éolienne.
- [16] Suivant les décrets, les blocs d'énergie éolienne doivent être accompagnés :

d'une « garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec, sous forme de convention d'équilibrage¹ »

ou

d'un « service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne² ».

¹ Décret 352-2003

² Décrets 926-2005, 1043-2008 et 1045-2008.

[17] La Régie a d'ailleurs déjà jugé valide la détermination par le gouvernement de la nécessité d'assortir le bloc d'énergie éolienne d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire, sous forme d'une entente d'intégration éolienne.

➤ Décision D-2014-175, dossier R-3866-2013

[18] Lorsqu'il a adopté l'article 71.1 de la LRÉ, le législateur connaissant ces décrets, le fonctionnement du SIÉ et la nécessité d'un tel service. Il n'y a aucun élément militant en faveur d'une intention du législateur de modifier le fonctionnement du SIÉ.

Règles d'interprétation

[19] Le Distributeur soutient de plus que le recours aux règles d'interprétation vient confirmer l'absence d'incidence de l'article 71.1 de la LRÉ sur le SIÉ. Le contexte entourant l'adoption de l'article 71.1 de la LRÉ ne visait d'aucune façon à modifier les règles relatives à l'énergie éolienne ni à remettre en question les décrets.

[20] Dans sa récente décision D-2019-025 (dossier R-4043-2018), la Régie résumait les principes d'interprétation des lois applicables. Il était notamment rappelé que la Régie applique le principe moderne d'interprétation des lois, lequel oblige l'interprète à lire les termes d'une loi dans leur contexte global. La Régie cite notamment un extrait d'un jugement rendu par le juge Granosik :

En somme, il faut conclure que la méthode d'interprétation littérale ne doit pas être utilisée de manière exclusive pour interpréter une disposition législative, [...] et ce, même en présence d'un texte en apparence clair. Il faut non seulement rechercher le sens courant des termes, mais aussi l'objet, l'esprit de la Loi et l'intention du législateur³.

[21] Il est respectueusement soumis que l'article 71.1 de la LRÉ doit être interprété à la lumière de ces principes. Il y a lieu de rechercher l'objet de cet article, son esprit et l'intention du législateur lorsqu'il a adopté celui-ci, et ce, afin de conférer à cet article sa véritable portée.

[22] Lorsque l'article 71.1 de la LRÉ est entré en vigueur le 21 avril 2015, les différents décrets visant l'acquisition de blocs d'énergie éolienne existaient déjà, ce dont le législateur était conscient. En aucun cas celui-ci n'a indiqué, en adoptant cet article, vouloir remettre en cause les obligations découlant des décrets. Le texte de l'article 71.1 de la LRÉ ne réfère en effet aucunement à l'énergie éolienne, aux décrets ou encore au SIÉ.

[23] L'article 71.1 vise à confirmer la priorisation des contrats postpatrimoniaux sur l'électricité patrimoniale d'une part (al. 2) et préciser que la fourniture d'électricité

³ CSST c. CLP et al., 2016 QCCS 1649 (CanLII), par. 48., cité au paragraphe 37 de la décision D-2019-025.

est destinée uniquement à la satisfaction des besoins des marchés québécois (al. 1) afin d'éviter qu'Hydro-Québec dans ses activités de distribution ne se lance dans des activités d'exportation, tel qu'il appert notamment des débats parlementaires⁴ entourant l'adoption de l'article 71.1.

M. Leitão : Alors, article 17 : Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'intitulé de la section II du chapitre VI, des articles suivants :

«71.1. La fourniture d'électricité est destinée exclusivement à la satisfaction des besoins des marchés québécois.

«Ces besoins sont satisfaits en priorité par la fourniture d'électricité autre que patrimoniale vendue au distributeur d'électricité, puis lorsque cette fourniture est écoulée, par l'électricité patrimoniale.

«71.2. La fourniture d'électricité pour les besoins des marchés québécois, à compter du 1er janvier 2014, ne peut être différée; la fourniture différée avant cette date doit être achetée avant le 28 février 2027 par Hydro-Québec, en tant que distributeur d'électricité.»

Alors, si on revient à la première partie, donc 71.1, l'article 17 du projet de loi propose l'insertion, dans la Loi sur la Régie de l'énergie, des articles 71.1 et 71.2. Le premier, le 71.1, prévoit que la fourniture d'électricité est destinée exclusivement à la satisfaction des besoins des marchés québécois. Cette précision a pour objet d'écartier toute interprétation selon laquelle Hydro-Québec, en tant que distributeur d'électricité, pourrait exporter de l'électricité. Cette faculté d'exporter demeurerait ainsi réservée à Hydro-Québec en tant que producteur d'électricité.

Le deuxième alinéa de l'article 71.1 prévoit qu'Hydro-Québec, en tant que distributeur d'électricité, satisfait les besoins des marchés québécois par la fourniture d'électricité autre que patrimoniale qui lui est vendue puis, lorsqu'elle est écoulée, par l'électricité patrimoniale.

Ces deux alinéas ont donc pour effet qu'Hydro-Québec, en tant que distributeur d'électricité, devra prendre livraison d'abord de la fourniture autre que patrimoniale et qu'elle pourra écouler la fourniture dont elle prend livraison au Québec seulement.

Cet article élimine la possibilité pour Hydro-Québec, en tant que distributeur, d'exporter de l'électricité, réservant ainsi à Hydro-Québec, en tant que producteur, la valorisation des surplus énergétiques sur les marchés d'exportation.

(nous soulignons)

⁴ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, Journal des débats de la Commission permanente des finances publiques, 1^{re} session, 41^e législature, fascicule n° 39, 1^{er} avril 2015, « Étude détaillée du projet de loi n° 28 – Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016 », 16h50 (M. Leitão).

- [24] La question de la hiérarchisation des sources d'approvisionnement du Distributeur est en effet une question qui a fait l'objet de débats à la Régie à une certaine époque, principalement lorsque l'AQCIE a contesté la validité des différents décrets exigeant d'assortir les blocs d'énergie éolienne d'un service d'intégration éolienne⁵. L'article 71.1, adopté postérieurement à ces dossiers, ne visait qu'à venir confirmer la séquence des approvisionnements s'imposant au Distributeur.
- [25] Quant au premier alinéa de l'article 71.1, il spécifie que la fourniture d'électricité est destinée uniquement à la satisfaction des besoins des marchés québécois. Le Distributeur rappelle en effet qu'il y a eu plusieurs débats à la Régie sur l'opportunité pour le Distributeur d'exporter ses surplus⁶.

LE TOUT, RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

MONTRÉAL, le 27 octobre 2019

(s) Affaires juridiques Hydro-Québec

Affaires juridiques Hydro-Québec

⁵ Voir notamment la section 13.2 de la décision D-2014-175 (dossier R-3866-2013) et la décision D-2014-175 (dossier R-3848-2013).

⁶ Voir par exemple le dossier R-3864-2013, dont la décision D-2015-013 (paragraphe 64 à 76).