

PAR DÉPÔT ÉLECTRONIQUE ET EN MAINS PROPRES

Le 6 août 2019

Me Véronique Dubois
Secrétaire
RÉGIE DE L'ÉNERGIE
Tour de la bourse, C.P. 001
800, Place Victoria, 2^e étage,
bureau 255
Montréal (Québec) H4Z 1A2

Objet : R-4091-2019 Hydro-Québec -- Demande relative à la conversion du réseau autonome d'Inukjuak / RÉPONSE DU ROÉÉ AUX COMMENTAIRES D'HYDRO-QUÉBEC RELATIVEMENT AUX DEMANDES D'INTERVENTION
n/d: 1001-124

Chère consœur,

La lettre de commentaires d'Hydro-Québec ([B-0015](#)) relativement aux demandes d'intervention dans le dossier en rubrique est apparue sur le site web de la Régie en date du 29 juillet dernier. Par la présente et en conformité avec l'échéancier établi par la décision [D-2019-079](#) (par 12), le ROÉÉ communique à la Régie sa réplique auxdits commentaires.

Considérations générales sur le rôle de la Régie

D'emblée, nous notons qu'Hydro-Québec ne demande pas le rejet de la demande d'intervention du ROÉÉ et ne commente pas son budget de participation.

Par contre, fort de sa propre conception étroite de la compétence de la Régie et de sa demande, Hydro-Québec émet les commentaires suivants dans le but de limiter l'intervention du ROÉÉ :

« ROÉE »

Le ROÉE souhaite questionner le besoin pour la construction d'une nouvelle centrale thermique et faire des représentations afin de vérifier si une part de la croissance appréhendée pourrait être soutenue par d'autres moyens d'approvisionnement. Le Distributeur juge que ce sujet déborde le cadre de la présente demande et réfère aux commentaires formulés à l'égard de la demande d'intervention de SÉ-AQLPA.

Le Distributeur constate également que l'intéressé souhaite revoir ou ajouter des modalités au contrat (voir les paragraphes 33 et 37). Sur cette question, le Distributeur réfère également aux commentaires formulés à l'égard de la demande d'intervention de SÉ-AQLPA. »

Un rappel de la nature des responsabilités et de la compétence de la Régie dans la matière, ainsi que l'examen de la demande ainsi que de la preuve d'Hydro-Québec révèlent la nature non fondée des commentaires formulés par ce dernier à l'endroit du ROÉE.

Les dispositions de la *Loi sur le Régie de l'énergie* et l'économie de cette loi ne justifieraient la lecture à la pièce afin de limiter la portée du dossier et l'intervention du ROÉE qu'en ferait Hydro-Québec. À cet égard, le ROÉE invoque les articles 2 et 5 , mais surtout l'article 31 LRÉ. Comme l'enseigne la Régie :

[51] Selon l'article 31 de la Loi, la Régie a compétence exclusive pour « surveiller les opérations » du Distributeur « afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants » et qu'ils « paient selon un juste tarif »[21].

[52] Ces compétences sont étroitement liées entre elles, ainsi qu'avec les pouvoirs prévus à l'article 72 de la Loi relativement au plan d'approvisionnement et à ceux de l'article 74.2 en lien avec l'approbation des contrats d'approvisionnement du distributeur d'électricité. Comme l'indique la Régie dans sa décision D-2006-27 :

« [...] le pouvoir d'approbation conféré à la Régie par l'article 74.2 de la Loi s'inscrit, à l'instar d'autres pouvoirs (tels que, par exemple, celui d'approuver le plan d'approvisionnement ou celui d'autoriser des projets d'acquisition ou de construction

d'immeubles ou d'actifs), dans le contexte plus général de sa compétence exclusive de surveiller les opérations du Distributeur pour s'assurer en particulier que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif. [nous soulignons]. »¹

Dans le présent dossier, l'approbation du contrat avant sa conclusion et la fixation du tarif nécessaire à l'intégration de ce nouvel approvisionnement s'inscrit donc dans le contexte de la compétence exclusive de la Régie sur les approvisionnements, les actifs nécessaires à la satisfaction des besoins énergétiques des consommateurs (y compris, en réseau autonome, les actifs de production) et la fixation de tarifs justes et raisonnables.

Durée de vie du barrage et mesures de conservation de l'eau

Il convient de traiter en premier lieu le deuxième commentaire d'Hydro-Québec.

La demande d'Hydro-Québec repose notamment sur l'article 74.2, al 2 LRÉ qui dispose :

74.2.

[...]

Le distributeur d'électricité ne peut conclure un contrat d'approvisionnement en électricité sans obtenir l'approbation de la Régie, aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement.

74.2.

[...]

The electric power distributor may not enter into an electric power supply contract unless it has obtained the approval of the Régie, under the conditions and in the cases determined by regulation by the Régie.

Le caractère obligatoire et surtout préalable à la conclusion du contrat de l'approbation par la Régie est confirmé par le règlement.² En effet, l'article 1, par. 1 est sans équivoque :

¹ [D-2016-111](#), par.51 et 52

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, RLRO, ch. R-6.01, r. 1](#)

1. Le distributeur d'électricité doit obtenir l'approbation de la Régie de l'énergie avant de conclure tout contrat d'approvisionnement en électricité dont la durée des approvisionnements, mesurée du début prévu des livraisons à la fin des livraisons, est supérieure à 1 an.	1. The electric power distributor must obtain the approval of the Régie de l'énergie before entering into an electric power supply contract for a term exceeding 1 year, from the scheduled start of deliveries to the end.
---	--

Avec égards, la Régie est parfaitement en droit et a même la responsabilité de traiter de possibles améliorations au contrat dont la conclusion est proposée par Hydro-Québec. Cela s'étend certainement aux modestes suggestions de sujets de vérification et d'étude du ROEE

Dans ce contexte, l'affirmation d'Hydro-Québec à l'effet que le ROEE « souhaite revoir ou ajouter des modalités au contrat » est de nature à induire en erreur. Les deux paragraphes 33 et 37 de la demande d'intervention du ROEE ne suggèrent pas une réfection complète du contrat. L'intervenant signale simplement la nécessité de l'étude de son éventuel ajustement afin de mieux refléter la durée de vie utile du barrage et donc sa rentabilité. Le ROEE suggère aussi que, dans un contexte de conversion des systèmes de chauffage de l'eau chaude, il serait économiquement et environnementalement avantageux de prévoir l'installation de produits économiseur d'eau, permettant à la centrale de desservir un plus grand nombre de clients résidentiels ou encore de desservir d'autres types de clients.

En guise de commentaires sur la demande d'intervention du ROEE, Hydro-Québec renvoie aux commentaires sur la demande d'intervention de SÉ-AQPLA. Sans faire nôtre le traitement de l'approbation du contrat prôné par cet intervenant, nous nous inscrivons en faux contre l'interprétation de textes de loi proposés par Hydro-Québec. Dans sa lettre de commentaires, le procureur d'Hydro-Québec affirme ce qui suit :

« Un aspect du dossier concerne la demande d'approbation du contrat entre le Distributeur et Innavik Hydro S.E.C. pour l'achat de l'énergie qui sera produite par la nouvelle centrale. Le Distributeur rappelle que le contrat a, préalablement à sa signature par les parties, fait l'objet d'une négociation. Le contrat représente donc le projet sur lequel les parties se sont entendues.

L'exercice auquel la Régie doit se prêter suivant l'article 74.2 de la LRE, soit celui d'approuver le contrat, se situe

nécessairement après sa signature. Le Distributeur soutient qu'une approbation conditionnelle du contrat, tel que souhaité par l'intéressé, n'est tout simplement pas possible. En effet, une approbation conditionnelle impliquerait que la Régie puisse imposer aux parties contractantes des modifications au contrat, ce que la LRÉ ne prévoit pas. La Régie ne peut qu'approuver ou refuser d'approuver le contrat soumis. »

Ces prétentions sont contraires aux textes législatifs clairs (voir ci-dessus) qui prévoient explicitement en français et en anglais que l'approbation de la Régie intervient en amont de la conclusion du contrat. Cette application des textes clairs est conforme aux décisions de la Régie³. De plus, elle est la seule compatible aux exigences de la *Loi d'interprétation*,⁴ de l'approche moderne ainsi qu'avec l'exercice

³ Dans D-2018-140 (au paragraphe 422) et [D-2017-40R](#) (au paragraphe 4 fournissant la version révisé du paragraphe 422) la Régie est très clair que l'approbation porte sur les contrats qu'Hydro-Québec entend conclure :

« [422] En conséquence, la Régie est d'avis que le Distributeur doit soumettre pour approbation, en vertu de l'[article 74.2](#) de la [Loi](#), les contrats d'approvisionnement qu'il entend conclure pour répondre aux besoins des réseaux autonomes et, en vertu de l'[article 72](#) de la [Loi](#), un plan d'approvisionnement spécifique pour ces réseaux. ». [nos soulignements]

Voir [D-2012-142](#), p. 24 :

« Approbation des contrats

[77] Le Distributeur ne peut conclure un contrat d'approvisionnement en électricité sans obtenir l'approbation de la Régie, aux conditions et dans les cas fixés par le Règlement sur les contrats d'approvisionnement (article 74.2 de la Loi).

[78] Ce règlement prévoit que le Distributeur doit obtenir l'approbation de la Régie avant de conclure tout contrat d'approvisionnement en électricité dont la durée des approvisionnements, mesurée du début prévu des livraisons à la fin des livraisons, est supérieure à un an. [...]» [nos soulignements]

Voir aussi [D-2016-105](#), par. 113.

⁴ *Loi d'interprétation*, RLRQ c I-16, art. 41 :

effectif des larges pouvoirs de régulation de la Régie⁵, surtout en ce qui concerne les réseaux autonomes. Les postulats d'Hydro-Québec équivaldraient à dire que le législateur a parlé pour rien dire,⁶ et prévoient donc que la Régie soit mise devant le fait accompli et servirait simplement à l'approbation pro forma des contrats.

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. Every provision of an Act is deemed to be enacted for the recognition of rights, the imposition of obligations or the furtherance of the exercise of rights, or for the remedying of some injustice or the securing of some benefit.

Such statute shall receive such fair, large and liberal construction as will ensure the attainment of its object and the carrying out of its provisions, according to their true intent, meaning and spirit.

⁵ [Domtar inc. c. Produits Kruger ltée, 2010 QCCA 1934 \(CanLII\)](#), par 35:

« [35] Cela étant, il faut interpréter les pouvoirs conférés à la Régie de l'énergie de manière à ce que celle-ci puisse exercer ses fonctions et user pleinement de la compétence qui lui est dévolue par le législateur. Il ne s'agit pas, bien sûr, de l'investir de pouvoirs que la loi ne lui aurait pas donnés[14], mais, simplement, de donner leur entière portée à ceux qui lui ont été conférés. »

Voir aussi : [D-2016-105](#), par. 123.

⁶ À cet égard, il est important de garder en vue la nature élaboré du régime établie à l'article 74.2, al. 2 LRÉ et au [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, RLRO, ch. R-6.01, r. 1](#). Nous référons par analogie au raisonnement unanime de la Cour suprême dans [Québec \(Procureur général\) c. Canada \(Office national de l'énergie\), \[1994\] 1 RCS 159, 1994 CanLII 113 \(CSC\)](#), p. 191 :

« Je suis d'avis que la Cour d'appel a commis une erreur en limitant l'examen de l'Office sur les incidences environnementales aux effets sur l'environnement du transport d'électricité par une ligne de fil métallique au-delà de la frontière. Limiter l'examen aux effets résultant du transport physique même constitue une interprétation indûment restrictive de l'activité envisagée. Le processus de réglementation détaillé qui a été constitué fait bien ressortir le caractère restrictif de cette interprétation. Je serais fort étonné qu'un processus si détaillé soit créé aux fins d'un examen si restrictif. Comme la Cour d'appel l'a reconnu, l'électricité à fournir dans le cadre du contrat d'exportation doit être produite par les installations actuelles ou nécessitera la construction de nouvelles installations. En fin

En d'autres termes, l'hypothèse d'un choix binaire de la Régie d'approuver ou ne pas approuver tel quel le produit de la négociation de gré-à-gré entre Hydro-Québec et une partie commerciale ignore la régulation publique de l'électricité au Québec. Le chapitre VI LRÉ porte le titre « DROIT EXCLUSIF DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ OU DE GAZ NATUREL ». La section I de ce chapitre porte sur le titre « ATTRIBUTION D'UN DROIT EXCLUSIF DE DISTRIBUTION ». En vertu des articles 61 et 62 LRÉ, Hydro-Québec bénéficie donc d'un monopole qui prend la forme de son droit exclusif de distribution. En contrepartie de ce monopole et afin de protéger le public et les consommateurs, la section II du chapitre VI porte en contrepartie sur les « OBLIGATIONS DU TRANSPORTEUR D'ÉLECTRICITÉ ET DES DISTRIBUTEURS ».

Cet équilibre statutaire entre l'octroi d'un monopole et des obligations que cela emporte est au cœur du régime de régulation économique et de la protection de l'intérêt public établi par la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Dans ce contexte, il est patent qu'en vertu de l'article 74.2, al. 2 LRÉ, la Régie a le droit d'examiner soigneusement et même d'exiger des modifications du contrat qu'Hydro-Québec propose de conclure avant de donner son approbation. Cela s'étend aux enjeux dont le ROÉÉ propose l'examen dans sa demande d'intervention.

Le tarif et le contrat proposés et une nouvelle centrale thermique

Pour rappel, le deuxième commentaire d'Hydro-Québec porte sur les passages suivants de la demande d'intervention du ROÉÉ :

« Nouvelle centrale thermique et recours aux innovations technologiques

43. Bien que la centrale thermique de réserve fasse l'objet d'une approbation ultérieure, la présente demande constitue en termes pratiques, l'approbation des principes de l'approche d'HQ.

44. En effet, l'importance, la date de construction et même la nécessité d'une telle centrale seraient affectées par les choix dans le présent dossier.

45. Le ROÉÉ entend donc faire des représentations afin de vérifier si une part de la croissance de la demande en énergie et en puissance appréhendée pourrait être soutenue par l'efficacité énergétique, la gestion et la réduction de la demande en puissance, le stockage, et

de compte, il convient que l'Office tienne compte, dans son processus décisionnel, de l'ensemble des coûts environnementaux de la délivrance d'une licence. » [nos soulignements]

même le déploiement de capteurs photovoltaïques, des éoliennes et d'autres technologies et sources d'électricité et de chaleur.

46. Le ROÉÉ rappelle que la Politique énergétique du Québec 2030 précise ce qui suit au sujet des réseaux autonomes: « L'approche préconisée par Hydro-Québec permettra de tirer profit des innovations technologiques dans le domaine de l'intégration des énergies renouvelables intermittentes et des unités de stockage d'énergie de grande capacité ».

47. Sans prendre les devants dans le calendrier tarifaire, le ROÉÉ entend donc vérifier si la conversion à Inukjuak doit nécessairement être accompagnée d'une nouvelle centrale thermique.

48. Si la réponse à cette question est négative, le ROÉÉ entend faire des représentations afin que le projet puisse inclure la possibilité de se tourner vers un plus grand recours à l'efficacité énergétique, à la réduction/gestion de la demande en puissance, au stockage et à d'autres stratégies et technologies plutôt que d'automatiquement présumer du besoin d'une nouvelle centrale. » [nos soulignements]

Le commentaire d'Hydro-Québec à ce chapitre s'évalue à la lumière de considérations juridiques et réglementaires que nous venons de voir sur l'importance et la nature intégrée des responsabilités de la Régie, notamment en vertu de l'article 31 LRÉ et suivants, les différentes facettes des obligations d'Hydro-Québec à la section II (articles 72, 73, 74.2) du chapitre VI de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

Dans cette optique et considérant que le ROÉÉ limite sa demande d'intervention à ce chapitre à la nécessaire relation entre le contrat qu'Hydro-Québec propose de signer pour une durée de 40 ans avec l'approbation de la Régie et l'éventuelle nouvelle centrale thermique, nous faisons valoir que la Régie ne devrait pas accueillir l'objection d'Hydro-Québec.

Cela est conséquent avec la demande d'Hydro-Québec et sa preuve au présent dossier et ne saurait être escamoté par ce distributeur.

D'abord, dans sa preuve, Hydro-Québec indique qu'elle « construira une nouvelle centrale thermique de réserve » comme élément de la « reconfiguration des principales composants du réseau. »⁷ La demande d'Hydro-Québec porte donc sur une proposition de contrat dont les conditions et les modalités présument de la construction d'une nouvelle centrale de réserve suivant sa conception..

⁷ [B-0004](#), p. 2

De même, la proposition de construction d'une centrale thermique de réserve selon la conception d'Hydro-Québec est mise de l'avant aux fins de la justification économique du contrat.⁸ Il s'agit d'une question au cœur de la compétence de la Régie suivant l'article 74.2, al 2 LRÉ.

Par ailleurs, le traitement des questions soulevées aux paragraphes 43 à 48 de la demande d'intervention du ROÉÉ est intimement lié à la solution à retenir sous le contrat afin de résoudre la problématique de « l'inadéquation entre le profil d'hydraulicité de la rivière Inuksuak et le profil de la charge du réseau autonome. »⁹ Le ROÉÉ propose qu'ils soient étudiés des conditions et modalités du contrat qui permettraient d'assurer une plus grande contribution de la centrale hydro-électrique et autres équipements à la satisfaction des besoins en énergie et en puissance d'Inukjuak avant que le recours à une nouvelle source thermique soit présumé comme incontournable. Si le contrat est approuvé, il serait trop tard pour revoir librement ces questions essentielles.

Pour tous ces motifs, nous prions à la Régie de ne pas retenir les commentaires d'Hydro-Québec et d'accueillir la demande d'intervention du ROÉÉ telle que déposée.

Espérant le tout conforme, veuillez agréer, chère consœur, l'expression de nos sentiments distingués.

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE

(s) Franklin S. Gertler

Franklin S. Gertler, avocat

FSG/fsg

cc: (courriel seulement)
Me Simon Turmel, HQ
Bertrand Schepper, analyste
Jean-Pierre Finet, analyste
Laurence Leduc-Primeau, coordonnatrice ROÉÉ

⁸ [B-0004](#), p. 13-17

⁹ [B-0004](#), p.9, 10 et figure 2