

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2018-171

R-4061-2018

23 novembre 2018

PRÉSENTE :

Lise Duquette
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Personnes intéressées dont les noms apparaissent ci-après

Ordonnance de sauvegarde

Demande d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité relative à l'approbation des caractéristiques du service d'intégration éolienne et des critères d'analyse des soumissions en vue de l'acquisition d'un service d'intégration éolienne

Personnes intéressées :

Association hôtellerie Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (Section Québec) (FCEI).

1. DEMANDE

[1] Le 23 août 2018, 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*¹ (la Loi), une demande relative à l'approbation des caractéristiques du service d'intégration éolienne (SIÉ) et des critères d'analyse des soumissions en vue de l'acquisition d'un SIÉ (la Demande).

[2] Le 4 octobre 2018, la Régie rend la décision D-2018-139 qui accueille les demandes d'intervention de l'AHQ-ARQ et de la FCEI, détermine le cadre d'examen du dossier et convoque une rencontre préparatoire le 23 octobre 2018.

[3] Le 23 octobre 2018, la rencontre préparatoire a lieu.

[4] Le 14 novembre 2018, le Distributeur dépose une correspondance par laquelle il demande à la Régie de rendre une ordonnance de sauvegarde afin de prolonger, selon les mêmes termes et conditions, pour une période de 12 mois à partir du 1^{er} septembre 2019, l'entente de SIÉ qu'il a conclue avec Hydro-Québec dans ses activités de production (le Producteur), approuvée par la Régie en 2016² et qui se termine le 31 août 2019.

[5] Le 16 novembre 2018, le Distributeur dépose une copie de l'entente de prolongation³ qu'il a conclue en date du 1^{er} novembre 2018 avec le Producteur.

[6] Le 20 novembre 2018, l'AHQ-ARQ dépose des commentaires, auxquels le Distributeur réplique le 22 novembre 2018.

[7] La présente décision constitue une ordonnance de sauvegarde en vertu de l'article 34 de la Loi.

¹ [RLRQ, c. R-6.01](#).

² Dossier R-3965-2016, décision [D-2016-095](#).

³ Pièce [B-0009](#).

2. ORDONNANCE DE SAUVEGARDE POUR PROLONGER L'ENTENTE DE SERVICE D'INTÉGRATION ÉOLIENNE

[8] Dans le présent dossier, le Distributeur demande à la Régie de rendre sa décision au plus tard en janvier 2019 afin qu'il puisse compléter les différentes étapes nécessaires, telles que le lancement de l'appel d'offres et la demande d'approbation des contrats, préalablement à l'échéance du contrat de SIÉ le 31 août 2019.

[9] Dans sa décision procédurale D-2018-139⁴, la Régie constatait que l'examen du dossier requerra le dépôt de données historiques relatives à la production éolienne en exploitation, tel que requis par la décision D-2015-014 :

« [205] Pour ces motifs, la Régie accepte le volume annuel des retours d'énergie demandé, soit à 35 %, pour le présent appel d'offres.

[206] Cependant, ce volume devra être réévalué plus en détails lors de la prochaine demande d'approbation en vue d'un prochain appel d'offres du service d'intégration éolienne, en considérant, notamment, le nouvel historique de la contribution de chacun des parcs éoliens en exploitation »⁵.

[nous soulignons]

[10] Dans cette même décision, la Régie convoquait une rencontre préparatoire le 23 octobre 2018 afin, d'une part, de définir le calendrier de traitement du dossier en lien avec l'impact potentiel de ses travaux sur le processus du Distributeur prévu en 2019 et, d'autre part, de discuter de la preuve complémentaire requise relative aux données historiques pour l'examen du dossier.

[11] Lors de cette rencontre préparatoire, le Distributeur soulignait qu'il ne jugeait pas pertinent de fournir le nouvel historique de la contribution de chacun des parcs éoliens en exploitation, tel que requis par l'ordonnance de la Régie dans sa décision D-2015-014. Il ne l'a donc pas préparé.

⁴ Décision [D-2018-139](#), p. 8, par. 21 et 22.

⁵ Dossier R-3848-2013, décision [D-2015-014](#), p. 51.

[12] Selon lui, en raison du volume de données, plusieurs semaines seraient nécessaires pour colliger et déposer l'information requise⁶.

[13] En ce qui a trait au calendrier des travaux, malgré le fait que l'examen du dossier précédent ait pris plus d'une année, le Distributeur a estimé qu'une période de quatre mois était suffisante pour le traitement du présent dossier et l'obtention d'une décision puisque, selon lui, il s'agit du troisième dossier pour le SIÉ et que les enjeux juridiques et économiques soulevés dans les dossiers précédents sont réglés.

[14] Il indique qu'il n'a prévu aucune marge de manœuvre, en termes de délai, pour les travaux à exécuter suivant la décision. Il n'a pas non plus prévu de solutions alternatives, dans l'éventualité où il ne serait pas en mesure de compléter les différentes étapes nécessaires avant l'échéance du présent contrat de SIÉ le 31 août 2019.

[15] Lors de la rencontre préparatoire, compte tenu de l'impasse qui se dessinait pour l'émission d'une décision en janvier 2019 en raison du délai à déposer le complément de preuve et à faire l'examen réglementaire avec la rigueur requise, la Régie discutait de la possibilité de rendre une ordonnance de sauvegarde d'une durée d'au plus 12 mois, selon les mêmes termes et conditions que le présent contrat pour le SIÉ.

[16] Le Distributeur s'engageait à examiner cette possibilité avec son cocontractant.

[17] Commentant la possibilité d'une ordonnance de sauvegarde pour le prolongement de l'actuelle entente de SIÉ, l'AHQ-ARQ souligne qu'il n'est pas contre l'idée. Toutefois, il estime qu'une période de 12 mois est peut-être trop longue.

[18] Cet intervenant indique, de plus, que le choix du moment, par le Distributeur, pour déposer son dossier à la Régie avec, au surplus, une preuve incomplète est préoccupant. Selon l'intervenant, ce choix était manifestement incorrect face à la période réglementaire et au calendrier réglementaire en cours et dont le Distributeur contrôle plusieurs facettes. Il estime que la clientèle doit être tenue indemne de ce choix et qu'un mécanisme de compensation et d'indemnisation doit être mis en place, afin que les clients n'assument pas les coûts supplémentaires liés aux choix du Distributeur pour déposer ses dossiers.

⁶ Pièce [A-0006](#), p. 23 à 26.

[19] La FCEI comprend le besoin d'une ordonnance de sauvegarde afin d'éviter de tomber dans l'insécurité réglementaire. Elle juge toutefois que la période de douze mois serait trop longue. L'intervenante juge toutefois qu'il faudra juger le pour et le contre de la proposition d'entente qui pourrait être soumise en considérant les alternatives possibles.

[20] Le 14 novembre 2018, le Distributeur dépose une correspondance par laquelle il souligne qu'il a convenu avec le Producteur de prolonger l'actuelle entente de SIÉ pour une période de douze mois, donc pour la période du 1^{er} septembre 2019 au 31 août 2020. Le 16 novembre 2018, une copie de cette entente est déposée au dossier.

[21] Le 20 novembre 2018, l'AHQ-ARQ conteste, dans ses commentaires, l'interprétation du Distributeur selon laquelle l'entente d'intégration éolienne précédente permettait une liquidation mensuelle du solde, contrairement à l'entente SIÉ actuelle qui ne prévoit qu'une liquidation annuelle. Il compare les textes contractuels des deux ententes et en conclut que toutes deux prévoient une liquidation annuelle. Or, malgré cette clause de liquidation annuelle, la précédente entente a été arrêtée et « liquidée » en cours d'année, soit après une période de huit mois.

[22] L'intervenant en conclut que la liquidation du solde ne doit pas nécessairement se faire à la fin de la période de 12 mois et que les propositions formulées visant à limiter à quelques mois la durée du renouvellement peuvent être envisagées et sont tout à fait praticables. Il recommande donc de rendre une ordonnance de sauvegarde aux fins de prolonger l'entente actuelle du SIÉ pour une période de quatre mois au-delà de son expiration du 31 août 2019 afin de pallier le risque d'absence d'entente au moment de l'expiration du SIÉ actuel.

[23] En réplique aux commentaires de l'AHQ-ARQ, le Distributeur argumente en premier lieu que l'acceptation par le Producteur de la prolongation du SIÉ, aux mêmes termes et conditions, est conditionnelle à ce que la durée du renouvellement soit pour une période de 12 mois.

[24] Il mentionne par la suite que la comparaison entre l'entente actuelle et l'entente précédente est d'une utilité restreinte puisque les modalités des retours d'énergie entre les deux ententes diffèrent de façon importante et justifient la position des parties contractantes.

[25] Ainsi, la Régie, dans sa décision D-2015-014, a accepté que le volume annuel des retours d'énergie soit fixé à 35 %. Toutefois, annuellement, elle a fixé les retours

d'énergie à 40 % pour la période d'octobre à mars et à 30 % pour la période d'avril à septembre, au contraire de l'entente précédente où le volume des retours d'énergie avait été établi à 35 % pour tous les mois de l'année. Selon le Distributeur, une prolongation du SIÉ pour une période inférieure à une année, par exemple quatre mois comme le suggère l'AHQ-ARQ, serait vraisemblablement préjudiciable au Distributeur.

[26] Il rappelle également que la force des vents dont découle la production éolienne comporte un caractère imprévisible. Cet aléa est d'autant plus important que la période retenue est courte. Un prolongement de l'entente pour une courte période accroît donc de façon appréciable le risque, à la hausse ou à la baisse, que doivent supporter les parties au contrat. Au contraire, l'application du SIÉ pour une période plus longue atténue ce risque, puisqu'il y aura un rééquilibrage des écarts de production à la hausse et à la baisse. Le Distributeur réitère donc sa demande que la Régie rende une ordonnance de sauvegarde prolongeant l'entente SIÉ pour une période de 12 mois.

Opinion de la Régie

[27] La Régie a le pouvoir de rendre des décisions de sauvegarde en vertu de l'article 34 de la Loi.

[28] Dans l'exercice de sa discrétion et dans sa faculté de moduler ses décisions selon les circonstances, la Régie doit assurer, notamment, un traitement équitable du Distributeur et la protection de ses clients, conformément à l'article 5 de la Loi.

[29] En vertu des dispositions réglementaires applicables⁷, les blocs d'énergie éolienne doivent être accompagnés d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente pour le service d'intégration de l'énergie éolienne. Ce service d'équilibrage éolien est essentiel en ce qu'il permet d'absorber l'impact de l'intermittence de la production éolienne.

⁷ *Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse*, décret 352-2003; *Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne*, décret 926-2005; *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones*, décret 1043-2008; *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires*, décret 1045-2008; *Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne*, décret 1149-2013; *Décret concernant la dispense accordée au distributeur d'électricité de recourir à l'appel d'offres pour la conclusion d'un contrat d'approvisionnement auprès d'un fournisseur lié à une communauté autochtone à l'égard d'un bloc d'énergie éolienne de 149,65 mégawatts* (décret 191-2014) (collectivement, les Règlements).

[30] La présente entente de SIÉ vient à échéance le 31 août 2019. Afin de respecter la réglementation applicable, un service d'intégration de l'énergie éolienne doit être mis en place pour la remplacer.

[31] Or, à ces fins, le Distributeur souligne qu'il a besoin d'une décision de la Régie dans le présent dossier en janvier 2019. Cette échéance, selon lui, lui permettra d'accomplir les autres actions liées à l'appel d'offres et de renouveler l'entente de SIÉ pour le 1^{er} septembre 2019. Ce délai entre janvier et le 1^{er} septembre 2019 est incompressible. Le Distributeur a donc calculé un court délai de quatre mois pour l'examen du présent dossier, alors que celui des dossiers précédents avait pris plus d'une année.

[32] La situation est aggravée par le fait que le Distributeur a choisi de ne pas soumettre une preuve complète, omettant de fournir les données exigées par la décision D-2015-014. Pour remédier à cette omission, le Distributeur indique avoir besoin de plusieurs semaines d'efforts pour compléter le dossier afin que la Régie et les intervenants au dossier puissent faire un examen rigoureux de la question. Ainsi, cette omission confirme, à toutes fins pratiques, l'impossibilité pour la Régie de rendre une décision, comme souhaité par le Distributeur, en janvier 2019.

[33] Le Distributeur a planifié les travaux à accomplir et les délais liés à ceux-ci de manière isolée, en omettant de tenir compte des écueils probables et de l'ensemble des circonstances et, de ce fait, a prévu des délais d'exécution irréalistes. Au surplus, en plus de déposer son dossier tardivement et de manière incomplète, il n'a planifié aucune marge de manœuvre, ni solution alternative.

[34] Cette planification déficiente mène au résultat suivant : la décision de la Régie sera nécessairement rendue au-delà de janvier 2019 et de ce fait, selon le Distributeur, il ne sera pas en mesure de conclure une entente de SIÉ pour le 1^{er} septembre 2019, en contravention avec les dispositions réglementaires précitées.

[35] Aux fins de pallier cette situation, le Distributeur demande une ordonnance de sauvegarde afin de prolonger l'entente SIÉ actuelle, selon les mêmes termes et conditions, pour une période de 12 mois se terminant le 31 août 2020.

[36] La position de l'AHQ-ARQ à l'effet de prolonger le SIÉ pour une seule période de quatre mois est plus conforme aux principes poursuivis dans le lancement d'un appel

d'offres requis par la Loi que le prolongement de cette entente pour une période de 12 mois. Cela dit, il y a d'autres aspects, tout aussi légitimes, à considérer.

[37] D'une part, le Producteur a accepté le prolongement de l'entente conditionnellement à ce qu'il soit d'une durée de 12 mois. Par ailleurs, le Distributeur plaide que d'en modifier la durée pourrait désavantager l'une ou l'autre des parties en raison des retours d'énergie différents selon la période de l'année.

[38] La Régie est d'avis qu'il ne faut pas placer les parties contractantes de l'actuelle entente SIÉ dans une situation qui pourrait désavantager l'une ou l'autre d'entre elles en modifiant les conditions relatives à la liquidation du solde annuel⁸. Dans le même esprit, la Régie ne croit pas opportun de modifier les termes et conditions de l'entente SIÉ, telle qu'approuvée par la Régie dans sa décision D-2016-095, au moyen d'une ordonnance de sauvegarde, sauf pour la durée qui est prolongée d'une année.

[39] Au surplus, il n'est pas prudent de planifier la réalisation du dossier sans tenir compte des circonstances qui pourraient différer l'émission de la décision finale à intervenir ou encore la période subséquente pour conduire l'appel d'offres ou l'approbation du contrat en résultant. Si ces reports devaient aller au-delà de la période de quatre mois, il faudrait rechercher à nouveau une alternative à l'actuelle entente SIÉ.

[40] Après examen, compte tenu de la nécessité d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne au-delà du 31 août 2019 et étant donné que les échéanciers prévus par le Distributeur ne permettent pas d'obtenir une nouvelle entente de service d'intégration de l'énergie éolienne pour cette date, la Régie estime prudent et opportun de prolonger l'actuelle entente d'intégration de l'énergie éolienne pour une période de 12 mois, soit jusqu'au 31 août 2020, selon les mêmes termes et conditions.

[41] En conséquence, la Régie ACCUEILLE la demande du Distributeur et APPROUVE l'entente intervenue le 1^{er} novembre 2018 entre le Distributeur et le Producteur visant la prolongation, pour une période de 12 mois à compter du 1^{er} septembre 2019, selon les mêmes termes et conditions, de l'entente de service d'intégration éolienne actuellement en vigueur.

⁸ Partie IV de l'entente SIÉ.

[42] En ce qui a trait à la preuve complémentaire nécessaire aux fins de l'examen du présent dossier ainsi qu'au calendrier procédural, la Régie en fera la détermination dans une décision ultérieure.

[43] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE la demande du Distributeur;

APPROUVE l'entente intervenue le 1^{er} novembre 2018 entre le Distributeur et le Producteur visant la prolongation, selon les mêmes termes et conditions, de l'entente de service d'intégration éolienne actuellement en vigueur pour une période de 12 mois à compter du 1^{er} septembre 2019, soit jusqu'au 31 août 2020.

Lise Duquette

Régisseur

Représentants :

Association hôtellerie Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ) représenté par M^e Steve Cadrin;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M^e André Turmel;

Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) représentée par M^e Simon Turmel.