



Office national de l'énergie

---

## Motifs de décision

**Hydro-Québec**

**EH-1-87**

**Mai 1987**

---

**Concernant des exportations aux  
New England Utilities**

## **Office national de l'énergie**

---

### **Motifs de décision**

relativement à

### **Hydro-Québec**

Concernant des exportations aux New  
England Utilities

**EH-1-87**

**May 1987**

© Ministre des Approvisionnements et Services  
Canada 1987

N° de Cat. NE22-1/1987-4  
ISBN 0-662-55159-1

**Exemplaires disponibles auprès du:**  
Bureau du soutien de la réglementation  
Office national de l'énergie  
473, rue Albert  
Ottawa (Canada)  
K1A 0E5  
(613) 998-7204

Imprimé au Canada

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. NE22-1/1987-4  
ISBN 0-662-55159-1

**Copies are available on request from:**  
Regulatory Support Office  
National Energy Board  
473 Albert Street  
Ottawa, Canada  
K1A 0E5  
(613) 998-7204

Printed in Canada

# Table des matières

<b>Abréviations</b> .....	(ii)
<b>Exposé et comparutions</b> .....	(iii)
<b>1. Historique</b> .....	1
<b>2. La demande</b> .....	2
<b>3. Conclusions et décision</b> .....	3
<b>4. Motifs de décision</b> .....	5
4.1 Avant-propos .....	5
4.2 Excédent .....	6
4.2.1 Pratique de l'Office et renseignements à fournir .....	6
4.2.2 Position d'Hydro-Québec .....	6
4.2.3 Position des intervenants .....	7
4.2.4 Motifs de décision .....	8
4.3 Prix du service équivalent offert aux Canadiens .....	9
4.3.1 Pratique de l'Office et renseignements à fournir .....	9
4.3.2 Position d'Hydro-Québec .....	10
4.3.3 Position des intervenants .....	10
4.3.4 Motifs de décision .....	12
4.4 Utilisation du mécanisme d'offre afin de "sauver" la demande .....	13
4.4.1 Position d'Hydro-Québec .....	13
4.4.2 Position des intervenants .....	14
4.4.3 Motifs de la décision .....	14
<b>5.0 Décision</b> .....	15

## **Abréviations**

### **Unités de mesure**

kV	kilovolt (1 000 volts)
kW.h	kilowatt heure (1 000 watt-heures)
MW	mégawatt (1 000 kilowatts)
GW.h	gigawatt-heure (1 000 000 kW.h)

### **Noms**

Loi	Loi sur l'Office national de l'énergie
Demandeur	Hydro-Québec
Office	Office national de l'énergie
MECL	Maritime Electric Company, Limited
Énergie N.-B.	Énergie Nouveau-Brunswick
Règlement	Règlement sur l'Office national de l'énergie (Partie VI)

## **Exposé et comparutions EH-1-87**

RELATIVE À la Loi sur l'Office national de l'énergie et à ses règlements d'application; et

RELATIVE À une demande présentée par Hydro-Québec en vue d'obtenir des licences d'exportation d'électricité aux New England Utilities, en vertu de la Partie VI de la Loi sur l'Office national de l'énergie, déposée auprès de l'Office sous le numéro de référence 1923-4/Q2-13.

ENTENDUE à Montréal, au Québec, les 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25 et 26 mars 1987

et à Ottawa, en Ontario, les 9, 10, 13 et 14 avril 1987.

DEVANT:

J. Farmer	Membre président
A.B. Gilmour	Membre
C. Senneville	Membre

COMPARUTIONS:

P.R. Fortin G. Marchand	Hydro-Québec
M.P. Greene A.M. Bigué	Churchill Falls (Labrador) Corporation Limited
W. Lea R.A. McConnell J.H. Reynolds	Maritime Electric Company, Limited
I.A. Blue, c.r. P.J. Dykeman, c.r.	Énergie Nouveau-Brunswick
M.P. Greene A.M. Bigué	Newfoundland and Labrador Hydro
J.K. Poirier	Nova Scotia Power Corporation
E. Finn	Ontario Hydro
M.P. Greene A.M. Bigué	Procureur général de Terre-Neuve
P. Morris N. Jiwan	Ministre de l'Énergie de l'Ontario
S.S. Curley	Ministre de l'Énergie et des Forêts de l'Île-du-Prince-Édouard

J. Giroux	Procureur général du Québec
A. Désy	La Fédération de l'U.P.A. de Sherbrooke Inc.
R. Boudreau B. Cleary	Conseil des Attikamek-Montagnais
B. Hanssens W.S. Grodinsky V. Pachanos	Grand Council of the Crees (of Quebec) and the Chisasibi, Eastman, Great Whale River, Mistassini, Nemaska, Waskaganish, Wasanipi and Wemindji bands
H. Lajambe	Société pour vaincre la pollution
D. Tremblay L. Meagher	Office national de l'énergie

# Chapitre 1

## Historique

---

Le demandeur, Hydro-Québec, est un service public qui s'occupe à la fois de la production, de la distribution et de la vente au détail d'électricité dans tout le Québec. Ce service public a été constitué en 1944 par une loi de la législature de la province de Québec et ses activités sont régies par la Loi sur Hydro-Québec (L.R.Q. chap. H-5). Ce service public est le propriétaire et l'exploitant d'un réseau d'électricité qui s'étend dans presque toutes les régions du Québec. Aucune interconnexion synchrone ne relie le réseau principal d'Hydro-Québec aux réseaux avoisinants à l'exception des interconnexions avec la centrale Churchill Falls, au Labrador. Cependant, Hydro-Québec a établi des interconnexions asynchrones à courant continu avec les réseaux avoisinants de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick ainsi qu'avec ceux des États de la Nouvelle-Angleterre et de l'État de New York. De plus, le réseau d'Hydro-Québec compte un certain nombre de petites interconnexions dans des zones particulières qui fournissent les charges nécessaires aux réseaux avoisinants dans des régions isolées.

Le réseau d'Hydro-Québec compte surtout sur des approvisionnements en énergie hydro-électrique qui lui sont fournis par les grandes centrales exploitées dans les régions de la Côte Nord (Manic-Outardes-Bersimis), du Nord-Ouest (Baie James) et dans les régions de Montréal (Beauharnois-Carillon) et du St-Maurice. De plus, Hydro-Québec achète la plus grande partie de la production de la centrale Churchill Falls, au Labrador, aux termes d'un contrat de vente d'énergie garantie à long terme.

Étant donné qu'Hydro-Québec dispose d'abondantes ressources hydro-électriques et que ses installations se trouvent à proximité de réseaux qui comptent sur la production de centrales alimentées au moyen de combustibles fossiles, ce service a pu exporter de grandes quantités d'énergie excédentaire utilisée pour remplacer l'énergie produite à partir de combustibles. Avant le dépôt de cette demande, Hydro-Québec n'avait pas été obligée d'avancer la date de construction d'installations dont la production aurait servi à répondre à la demande du marché d'exportation puisqu'elle disposait généralement d'énergie excédentaire soit parce que les taux d'augmentation de la demande d'électricité au Québec étaient plus faibles que prévus ou soit parce que l'hydraulicité était supérieure à la moyenne.



## Chapitre 2

### La demande

---

La demande d'Hydro-Québec en date du 16 décembre 1985, vise une licence l'autorisant à exporter jusqu'à concurrence de 9 000 GW.h par année d'énergie garantie, soit un total de 70 000 GW.h, aux New England Utilities pour une période de 10 à 14 ans, du 1<sup>er</sup> septembre 1990 au 31 août de l'an 2004. En prévision de ces exportations, Hydro-Québec devrait avancer les dates prévues de construction et de mise en service des installations de production et de transport qui seraient normalement nécessaires pour satisfaire à sa charge interne. Les nouvelles installations de transport seraient interconnectées à la ligne internationale de transport d'électricité à  $\pm 450$  kV reliant son réseau à celui des New England Utilities.

Les exportations seraient faites conformément aux modalités du contrat de vente d'énergie garantie passé le 14 octobre 1985 entre Hydro-Québec et New England Utilities et approuvé par un décret promulgué par la province le 9 octobre 1985.

# Chapitre 3

## Conclusions et décision

---

Après avoir étudié attentivement la preuve produite et les mémoires présentés avant et au cours de l'audience publique par Hydro-Québec et les autres parties au dossier, l'Office national de l'énergie ("l'Office") conclut que la preuve produite ne permet pas de démontrer ni que l'énergie proposée à l'exportation est excédentaire aux besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada ni que le prix à l'exportation n'est pas inférieur au prix exigé des Canadiens pour un service équivalent dans des régions connexes. En effet, l'Office juge que l'information fournie conformément à l'alinéa 6(2) w) et au sous-alinéa 6(2) z)(ii) du Règlement sur l'Office national de l'énergie (Partie VI) ("le Règlement") n'est pas suffisante pour convaincre l'Office que les critères énoncés à l'article 83 de la Loi sur l'Office national de l'énergie ("la Loi") sont respectés. L'article 83 exige que l'énergie à exporter ne dépasse pas l'excédent restant après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada et que le prix à l'exportation soit juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public. En considération de l'une ou l'autre de ces conclusions, la demande est rejetée.

Les dispositions pertinentes de la Loi sont énoncées aux alinéas 83 a) et b).

“83. Lorsqu'une demande de licence lui est présentée, l'Office doit tenir compte de toutes les considérations qui lui semblent pertinentes; il doit notamment

- a) s'assurer que la quantité de pétrole, de gaz ou de force motrice à exporter ne dépasse pas l'excédent, après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada, eu égard, dans le cas d'une demande d'exportation de pétrole ou de gaz, à l'orientation de la découverte du pétrole ou du gaz au Canada;
- b) s'assurer que le prix devant être exigé par le requérant, pour de la force motrice par lui exportée, est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public;”

Les dispositions pertinentes du Règlement sont énoncées à l'alinéa 6(2) w) et au sous-alinéa 6(2) z)(ii).

“6.(2) Sans restreindre la portée générale du paragraphe (1), les renseignements que tout requérant décrit au paragraphe (1) est tenu de fournir doivent, sauf autorisation contraire de l'Office, comprendre

...

- w) tous autres éléments de preuve nécessaires pour démontrer que la puissance et l'énergie électriques dont l'exportation est projetée sont excédentaires, compte tenu des besoins prévisibles de la consommation au Canada auxquels le requérant pourrait raisonnablement répondre pour tout mois de la période pour laquelle la licence est demandée;

...

z) une preuve démontrant que le prix que doit exiger le requérant pour la puissance et l'énergie électriques destinées par lui à l'exportation est juste et raisonnable par rapport à l'intérêt public et, en particulier, que le prix d'exportation

...

(ii) ne sera pas inférieur au prix exigé des Canadiens pour un service équivalent dans des régions connexes,"

# Chapitre 4

## Motifs de décision

---

### 4.1 Avant-propos

Lorsqu'Hydro-Québec a d'abord présenté sa demande, elle n'a fourni aucun renseignement pour satisfaire aux exigences des alinéas 6(2) w) et 6(2) z) du Règlement. L'alinéa 6(2) w) exige de fournir une preuve démontrant que l'électricité dont l'exportation est projetée est excédentaire compte tenu des besoins prévisibles de la consommation au Canada et l'alinéa 6(2) z), une preuve démontrant que le prix exigé pour l'énergie destinée à l'exportation est juste et raisonnable par rapport à l'intérêt public. Plus particulièrement le sous-alinéa 6(2) z)(ii) exige une preuve que le prix d'exportation ne sera pas inférieur au prix exigé des Canadiens pour un service équivalent dans des régions connexes ("deuxième critère à l'égard des prix"). Pour satisfaire ces exigences relatives aux renseignements à fournir, il était de pratique courante pour les demandeurs de licences d'exportation de fournir à l'Office, des copies des lettres d'offre de l'électricité proposée à l'exportation faites aux services canadiens économiquement accessibles ainsi que les réponses relatives à ces offres. Avant de procéder plus loin avec cette demande, l'Office a envoyé une demande de renseignements en date du 25 mars 1986 (pièce A-1) en vue d'obtenir l'information manquante.

Dans une lettre de réponse en date du 31 juillet 1986 (pièce B-1), Hydro-Québec a fourni à l'Office l'information additionnelle pour satisfaire, entre autres, aux exigences de l'alinéa 6(2) w) et du sous-alinéa 6(2) z)(ii) du Règlement. En réponse aux exigences de l'alinéa 6(2) w), Hydro-Québec a indiqué que pour satisfaire aux besoins des réseaux canadiens avoisinants, qu'elle a évalués à 1 600 MW en l'an 2000, elle disposerait encore d'un potentiel hydro-électrique non aménagé de 38 500 MW. En réponse au sous-alinéa 6(2) z)(ii), Hydro-Québec a déclaré qu'elle ne fournissait actuellement aux réseaux directement interconnectés aucun service que l'on pourrait considérer équivalent aux exportations proposées et que, par conséquent, le critère relatif au prix énoncé au sous-alinéa 6(2) z)(ii) ne pourrait être appliqué au cas présent.

Le 11 septembre 1986, l'Office a envoyé une deuxième demande de renseignements (pièce A-2) dans laquelle il demande de nouveau, entre autres, les renseignements nécessaires pour satisfaire aux exigences du sous-alinéa 6(2) z)(ii) du Règlement. Dans une lettre en date du 9 janvier 1987 (pièce B-4) qu'elle a envoyée à l'Office en réponse à sa deuxième demande de renseignements, Hydro-Québec a réaffirmé qu'elle ne fournissait aux réseaux directement interconnectés aucun service pouvant être considéré équivalent à l'exportation proposée et qu'elle ne pouvait identifier durant la période visée par sa demande d'exportation aucun service à fournir qui pourrait être considéré équivalent. Comme il a déjà été dit, Hydro-Québec prétendait donc que le critère énoncé au sous-alinéa 6(2) z)(ii) à l'égard des prix ne pouvait être retenu dans l'évaluation de sa demande.

Dans une lettre en date du 16 janvier 1987 (pièce A-3), l'Office a avisé Hydro-Québec qu'en qualité de demandeur il lui incombait de prouver, à la satisfaction de l'Office, que le prix à l'exportation est juste et raisonnable. Si, faute de preuve, l'Office n'était pas satisfait quant au prix, il n'aurait d'autre choix que de refuser la demande. Dans sa lettre du 22 janvier 1987 (pièce B-5), Hydro-Québec a déclaré notamment qu'elle croyait que la preuve qu'elle produirait à l'audience convaincrerait l'Office que le prix à l'exportation est juste et raisonnable en regard de l'intérêt public.

## **4.2 Excédent**

Aux termes de l'alinéa 83(a) de la Loi, l'Office doit "...s'assurer que la quantité de ... force motrice [électricité] à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada...".

### **4.2.1 Pratique de l'Office et renseignements à fournir**

Au cours des années, il s'est développé deux pratiques fondamentales pour aider l'Office à remplir le mandat qu'il a reçu aux termes de l'alinéa 83 a) de la Loi.

La première pratique consiste à faire une évaluation technique de l'aspect excédentaire de l'électricité proposée à l'exportation. L'Office examine les données fournies par le demandeur au sujet de la capacité et de la charge de son réseau et les autres renseignements pertinents présentés par les parties au dossier puis détermine si la quantité d'électricité excédentaire sera suffisante à l'exportation après déduction des besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada. Le Règlement oblige le demandeur à fournir des données présentant sa capacité de production actuelle et prévue, la productibilité de ses centrales, ses prévisions relatives à sa charge de pointe, sa demande d'énergie, ses engagements garantis et ses estimations des besoins de son réseau en matière de réserve de puissance.

La deuxième pratique est ce que l'on appelle le mécanisme "d'offre" selon lequel le service public qui a l'intention d'exporter de l'électricité doit d'abord offrir aux mêmes conditions cette électricité à des services publics canadiens économiquement accessibles. L'Office considérerait que les refus à l'égard de ces offres montraient que les services publics canadiens n'avaient donc pas besoin de l'électricité proposée à l'exportation et que, par conséquent, ces quantités pouvaient être considérées excédentaires par rapport aux besoins des Canadiens. Même si le Règlement n'exige pas expressément qu'un demandeur présente à l'Office les offres qu'il a faites et les réponses reçues à l'égard de celles-ci, les demandeurs de licences d'exportation ont l'habitude de fournir ces renseignements pour satisfaire aux exigences de l'alinéa 6(2) w) du Règlement qui exige le dépôt d'une preuve nécessaire pour montrer que l'électricité proposée à l'exportation est excédentaire par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles des consommateurs canadiens.

### **4.2.2 Position d'Hydro-Québec**

Hydro-Québec est d'avis que les seuls "besoins" dont il faudrait tenir compte au regard de l'alinéa 83 a) de la Loi et qui doivent être pris en considération par l'Office dans son étude de la présente demande, sont les besoins de ses propres clients dans la province de Québec et les engagements garantis qu'elle a pris à l'égard d'autres services publics ou d'autres réseaux (qui peuvent se trouver au Québec ou ailleurs). Hydro-Québec fonde sa position sur le fait que l'électricité est un produit fabriqué pouvant être produit par chaque service public provincial et que chaque service public provincial a la responsabilité de répondre aux "besoins raisonnablement prévisibles" de sa province respective.

Selon Hydro-Québec, les besoins économiques éventuels des autres services canadiens qui peuvent naître du désir de réduire leurs coûts de production ne sont pas des éléments à considérer au regard de l'alinéa 83 a) de la Loi puisque l'excédent exigé conformément à cet article n'a aucune dimension de prix. Hydro-Québec a déclaré que l'alinéa 83 a) n'avait pour objet que de traiter de la disponibilité physique d'une ressource, ou, dans le cas de l'électricité, d'un produit. Puisque l'électricité est un produit physiquement disponible dans chaque province, il s'ensuit que seuls les besoins prévisibles de

la province exportatrice doivent être pris en considération lorsqu'il faut établir que l'électricité proposée à l'exportation est excédentaire. De plus, Hydro-Québec a ajouté qu'elle était toujours disposée à négocier et à conclure des ententes avec les réseaux voisins en vue de répondre à leurs besoins en électricité. Ces besoins reposent essentiellement sur des considérations économiques. Étant donné qu'elle possède d'importantes ressources hydroélectriques économiquement aménageables, Hydro-Québec a déclaré qu'elle était disposée à négocier avec les services publics canadiens en vue d'avancer les dates de construction de centrales pour répondre à leurs besoins.

Hydro-Québec a présenté deux autres arguments si jamais son interprétation de l'alinéa 83 a) n'était pas acceptée par l'Office. Premièrement, le demandeur a déclaré qu'en plus des installations existantes et prévues dont la production lui est nécessaire pour satisfaire à sa charge prévue sur le marché québécois et pour respecter ses engagements garantis au cours de la période visée par son projet d'exportation, il dispose également d'un potentiel hydro-électrique non aménagé qu'il pourrait cependant utiliser pour satisfaire aux besoins prévisibles des réseaux canadiens avoisinants au cours de cette même période. Hydro-Québec a fait valoir que l'Office avait déjà tenu compte des réserves potentielles de gaz naturel dans ses méthodes de calcul de l'excédent et que, logiquement, les ressources hydroélectriques potentielles non aménagées devraient être prises en considération dans le calcul de l'excédent d'électricité. Deuxièmement, le demandeur a avancé qu'aucun service public avoisinant n'avait prouvé des besoins prévisibles à l'Office.

Étant donné sa position en ce qui concerne les questions de l'excédent et le deuxième critère de l'Office à l'égard des prix (discutés au chapitre 4.3) Hydro-Québec n'a pas offert, comme à l'habitude, l'électricité proposée à l'exportation aux services publics canadiens économiquement accessibles. Cependant, Hydro-Québec a déclaré que les services publics canadiens interconnectés étaient au courant des exportations qu'elle se proposait de faire et qu'aucun d'eux ne lui a fait part de son intérêt à acheter cette électricité aux conditions "équivalentes" à celles acceptées par le client à l'exportation.

### **4.2.3 Position des intervenants**

À l'exception du procureur général du Québec et des parties au dossier qui n'ont pas commenté la question de l'excédent, tous les intervenants étaient d'avis qu'Hydro-Québec ne s'était pas conformée aux dispositions de l'alinéa 83 a) de la Loi en n'offrant pas à des services publics canadiens économiquement accessibles l'électricité proposée à l'exportation et que, de ce fait, elle n'avait pas fourni de preuve suffisante démontrant que l'électricité proposée à l'exportation serait excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens. De plus, un certain nombre d'intervenants se sont dits d'avis que l'Office ne devrait pas accepter la preuve produite par le demandeur concernant son potentiel hydro-électrique non aménagé pour satisfaire à l'alinéa 83 a) de la Loi. Selon ces intervenants, d'importants obstacles politiques, environnementaux et financiers doivent être surmontés avant que les ressources potentielles puissent être considérées pour satisfaire aux exigences de l'Office à l'égard de l'excédent, au même titre que les installations existantes et prévues incluses dans le plan de développement soumis par un demandeur. Ces intervenants ont déclaré que l'Office n'avait jamais accepté une telle preuve de l'existence de l'excédent et que s'il le faisait cela aurait pour effet de rendre les exigences de la Loi à l'égard de l'excédent complètement inopérantes puisqu'un demandeur pourrait déclarer qu'il était disposé à satisfaire aux besoins des Canadiens au moyen de toutes les ressources potentielles à sa disposition.

Un certain nombre d'intervenants étaient d'avis que le fait que les services publics canadiens interconnectés étaient réellement ou techniquement capables de répondre à leurs propres besoins en électricité n'était pas une raison suffisante pour que l'Office juge qu'il n'existe pas, au Canada, de besoins pour l'électricité proposée à l'exportation; l'excédent doit être déterminé en tenant compte du prix et du coût de l'électricité ainsi que des objectifs économiques nationaux. Selon ces intervenants, l'électricité, proposée à l'exportation pourrait être considérée comme excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens seulement si elle a été offerte aux services canadiens d'électricité économiquement accessibles et que ceux-ci aient rejeté l'offre en se fondant sur les résultats de leurs analyses des prix et des coûts pertinents à leurs propres besoins.

Le procureur général du Québec partageait l'avis d'Hydro-Québec qui prétendait que l'excédent devrait être pris en considération seulement en fonction des besoins d'une province. Le procureur général a ajouté que même si une modalité dite "d'offre" peut avoir été utilisée pour démontrer l'existence d'excédent par rapport à la production d'électricité des installations existantes, l'électricité proposée à l'exportation par Hydro-Québec serait en grande partie produite par des installations qui ne sont pas encore construites mais qui le seraient avant les dates prévues pour satisfaire à la demande interne du Québec. Puisque le Québec possède un important potentiel hydro-électrique économiquement aménageable et qu'Hydro-Québec est disposée à négocier l'approvisionnement des autres services publics canadiens, il n'y a plus aucune raison de faire des offres afin de démontrer que l'électricité proposée à l'exportation est excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens.

#### **4.2.4 Motifs de décision**

L'Office juge que l'interprétation de l'alinéa 83 a), par Hydro-Québec, est incompatible avec la portée "nationale" du libellé de cet alinéa. De l'avis de l'Office, il est inconcevable de penser qu'en utilisant l'expression "besoins d'utilisation au Canada" (souligné de l'Office) le Parlement ait eu l'intention de désigner les besoins d'une province en particulier.

Hydro-Québec a fait valoir qu'il n'existait aucune preuve des besoins raisonnablement prévisibles d'utilisation au Canada, à l'extérieur du Québec, puisqu'aucun service public canadien interconnecté n'a fait part de son intérêt de se prévaloir du service "équivalent" accepté par le client à l'exportation. Cependant, étant donné que les services publics avoisinants ont déclaré qu'ils désiraient avoir la possibilité d'évaluer une offre comportant des conditions similaires à celles prévues dans le contrat à l'exportation, l'Office n'accepte pas la position d'Hydro-Québec selon laquelle la preuve démontre qu'il n'y a pas de besoins raisonnablement prévisibles à l'extérieur du Québec. L'Office est d'avis que si les offres avaient été faites au prix d'exportation et que si tous les services publics les avaient refusées, il aurait alors eu raison d'accepter la position d'Hydro-Québec à l'égard de l'inexistence de besoins raisonnablement prévisibles à l'extérieur du Québec.

L'Office n'accepte pas la suggestion d'Hydro-Québec selon laquelle l'exigence prévue à l'alinéa 83 a) à l'égard de l'excédent n'a aucune dimension de prix. L'Office n'accepte pas que les ressources non aménagées et non indiquées dans le plan de développement soient considérées, sans tenir compte des prix, pour répondre aux besoins raisonnablement prévisibles des Canadiens, au regard de l'alinéa 83 a) de la Loi. Une telle acceptation aurait pour effet d'annuler la protection accordée à l'intérêt public en raison de l'exigence que la Loi prévoit à l'égard de l'excédent. Il est évident qu'Hydro-Québec peut être capable de produire de l'électricité à partir de n'importe quelle source d'énergie primaire qui est à sa disposition. Cependant, l'Office est d'avis que la Loi lui donne le mandat d'assurer que l'électricité

actuellement proposée à l'exportation est excédentaire par rapport aux besoins des consommateurs canadiens, au prix offert à l'exportation, en tenant compte de la capacité des installations existantes, des installations en construction, des installations dont la production fait l'objet d'engagements et de celles dont la production n'est pas encore engagée mais planifiée et par conséquent incluse dans le plan de développement du demandeur en vue de satisfaire à ses besoins au cours de la période visée par l'exportation.

En résumé, l'Office n'accepte pas la position d'Hydro-Québec selon laquelle:

- le critère de l'Office à l'égard de l'excédent doit seulement être appliqué au sens restreint des besoins de ses propres clients dans la province de Québec et des engagements garantis qu'elle a pris à l'égard d'autres services publics ou d'autres réseaux,
- l'excédent aux besoins prévisibles des Canadiens peut être déterminé sans tenir compte du prix (à l'exportation),
- aucun réseau public avoisinant n'a besoin du produit destiné à l'exportation.

### **4.3 Prix du service équivalent offert aux Canadiens**

Lorsque l'Office est saisi d'une demande de licence, il doit selon l'alinéa 83 b) "... s'assurer que le prix devant être exigé par le requérant, pour la force motrice par lui exportée, est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public;". Le gouverneur en conseil qui légifère aux termes du pouvoir qui lui est délégué par l'alinéa 85(1) a) de la Loi "pour l'accomplissement des fins" de la Partie VI de la Loi, laquelle comprend l'alinéa 83 b), a précisé "l'information à fournir par les demandeurs de licences". Le sous-alinéa 6(2) z)(ii) du Règlement précise qu'un élément d'information qu'un demandeur de licence doit fournir consiste en "une preuve démontrant que le prix que doit exiger le requérant pour la puissance et l'énergie électriques destinées par lui à l'exportation est juste et raisonnable par rapport à l'intérêt public et, en particulier, que le prix d'exportation...ne sera pas inférieur au prix exigé des Canadiens pour un service équivalent dans des régions connexes...". Il est évident que le gouverneur en conseil n'aurait pas précisé l'exigence susmentionnée à moins que l'Office ne doive tenir compte de la preuve produite. Ainsi, cette preuve devient l'un des éléments sur lesquels se fonde l'Office pour s'assurer que le prix à l'exportation est juste et raisonnable à l'égard de l'intérêt public.

#### **4.3.1 Pratique de l'Office et renseignements à fournir**

Les demandeurs de licence d'exportation d'électricité ont toujours satisfait au deuxième critère à l'égard des prix en présentant à l'Office une preuve montrant que l'électricité qu'ils se proposent d'exporter a été offerte aux services publics avoisinants aux mêmes conditions qu'à l'exportation mais que ces services ont refusé les offres. Même si l'Office est d'avis que ce mécanisme d'offre est la façon la plus certaine de démontrer qu'un demandeur satisfait au deuxième critère à l'égard des prix, il ne peut pas contredire la proposition d'Hydro-Québec selon laquelle le mécanisme d'offre n'est pas nécessairement la seule façon de démontrer que l'on satisfait à ce critère. En réalité, dans le cas présent, l'Office a envoyé à maintes reprises à Hydro-Québec des demandes de renseignements en vue d'obtenir une preuve démontrant que le demandeur satisfait au deuxième critère à l'égard des prix mais il n'a cependant pas insisté pour obtenir une preuve des offres faites aux services publics avoisinants. L'Office a plutôt préféré permettre au demandeur de présenter sa cause comme il l'entendait.



### **4.3.2 Position d'Hydro-Québec**

Hydro-Québec prétend que le deuxième critère à l'égard des prix ne doit pas s'appliquer dans ce cas-ci et que par conséquent on ne peut exiger d'elle une preuve pour satisfaire à cette exigence. La principale raison à l'appui de cette position du demandeur était que le deuxième critère à l'égard des prix, tel que formulé au sous-alinéa 6(2) z)(ii), est illégal en soi.

L'argument d'Hydro-Québec selon lequel le sous-alinéa 6(2) z)(ii) ne devrait pas être appliqué par l'Office en raison de son illégalité repose sur le fait que le deuxième critère à l'égard des prix a pour but et pour effet de toucher au commerce et aux échanges interprovinciaux d'électricité en exigeant une preuve démontrant que le prix à l'exportation n'est pas inférieur au prix "... des Canadiens ... dans des régions connexes,", c'est-à-dire dans les autres provinces. Hydro-Québec a fait valoir que cette exigence dépasse le champ de compétence conféré à l'Office par la Loi. Également, a soutenu le demandeur, le fait d'insister sur l'utilisation du mécanisme d'offre dépasserait le champ de compétence de l'Office étant donné qu'aucune disposition de la Loi n'a pour effet de donner à l'Office le pouvoir de fixer directement ou indirectement le prix de la puissance vendue sur le marché interprovincial ou d'obliger les provinces à négocier.

Dans l'alternative, le demandeur a fait valoir que puisque sa définition de "service équivalent", était la seule acceptable légalement, le critère dans ce cas-ci était impossible à appliquer et donc impossible à prouver.

Hydro-Québec a soutenu que l'expression "service équivalent", telle qu'utilisée au sous-alinéa 6(2) z)(ii), doit signifier "valeur et quantité égales ou identiques du produit étant exporté". Selon le demandeur, pour que le deuxième critère à l'égard des prix puisse s'appliquer, il faut d'abord trouver au Canada un service égal à celui offert à l'exportation, c'est-à-dire que toutes les conditions ou les éléments du projet d'exportation peuvent se retrouver dans ce service. Hydro-Québec a prétendu que dans le cas à l'étude, on ne pourrait actuellement pas trouver un tel service au Canada et qu'il semblait peu probable qu'il puisse y en avoir un au cours de la durée du contrat. Le demandeur a reconnu qu'étant donné sa définition de service équivalent, il serait difficile d'imaginer qu'il pourrait exister un cas de service équivalent au Canada.

Hydro-Québec a en outre fait valoir que si l'Office était d'avis qu'il faudrait, dans ce cas-ci, satisfaire au deuxième critère à l'égard des prix, cet organisme ne devrait alors pas retenir les offres faites aux services publics avoisinants comme la preuve qu'un service satisfait au critère. En effet, cette façon de procéder serait injuste puisqu'elle obligerait les provinces à négocier, rendrait incertaines et pratiquement impossibles les négociations concernant des contrats d'exportation et forcerait Hydro-Québec à être "une espèce de 'buffer' ou une espèce de moyen de compenser pour les erreurs de planification des réseaux voisins". Cela aurait également pour effet de provoquer le transfert des revenus d'une province dans une autre.

### **4.3.3 Position des intervenants**

Un grand nombre de parties ont soulevé la question de la validité, de l'applicabilité et des objectifs du deuxième critère à l'égard des prix.

Selon Maritime Electric Company, Limited (MECL), le sous-alinéa 6(2)z)(ii) est un règlement valide dont le but, qui est clairement exposé à l'alinéa 83 b) de la Loi, a trait aux prix d'exportation. Énergie

Nouveau-Brunswick (Énergie N.-B.) a aussi soutenu que le règlement est juridiquement valide; elle a en outre établi un parallèle entre la présente cause et la cause MECL/La Commission d'énergie électrique du N.-B.<sup>1</sup> où la Cour fédérale d'appel a fait remarquer que la question en litige n'était pas l'énergie négociée entre les provinces, mais l'énergie qu'Énergie N.-B. désirait exporter. Selon Nova Scotia Power Corporation, la discrétion dont jouissent le gouverneur en conseil et l'Office est vaste et peut être exercée librement; de ce fait, une modalité dite de "première offre" serait juridiquement valide, quels qu'en soient des effets sur les échanges et le commerce interprovinciaux. Quant au ministre de l'Énergie de l'Ontario, il a lui aussi fait valoir que les objectifs de la modalité dite de "première offre", qui consistent à faire respecter les exigences des alinéas 83 a) et b) de la Loi, relèvent de la compétence de l'Office, quels qu'en soient les effets sur les échanges et le commerce interprovinciaux. Pour sa part, Ontario Hydro n'a pas fait d'observation sur la validité du deuxième critère à l'égard des prix, mais elle a déclaré que la cause devrait être traitée compte tenu des lois, règlements et politiques en vigueur et, par conséquent, que la modalité dite de "première offre" doit être appliquée. Le ministre de l'Énergie et des Forêts de l'Île-du-Prince-Édouard a, quant à lui, simplement déclaré que l'énergie que veut exporter Hydro-Québec tombe sous le coup des contraintes de réglementation imposées dans la Loi et le Règlement.

MECL a en outre soutenu que l'Office n'a pas la compétence de soustraire Hydro-Québec à l'obligation de se conformer au deuxième critère à l'égard des prix pour deux raisons: premièrement, aux termes du paragraphe 6(2) du Règlement, l'Office doit obtenir certains renseignements sauf autorisation contraire de l'Office; toutefois, même si cette disposition laisse une certaine souplesse à l'Office pour établir ce qui est acceptable dans la présentation des documents exigés aux termes du paragraphe 6(2), elle ne lui permet pas de modifier les critères prévus dans le règlement promulgué par le gouverneur en conseil; deuxièmement, permettre à Hydro-Québec de se soustraire à l'application des dispositions non équivoques du sous-alinéa 6(2) z)(ii) serait aller à l'encontre de l'objet de l'alinéa 83 b) de la Loi. Énergie N.-B. a soutenu que même si l'Office pouvait se passer de faire respecter les exigences du deuxième critère à l'égard des prix, étant donné que ce critère découle de la politique gouvernementale et n'est pas simplement une règle établie par l'Office, le critère se doit d'être appliqué à moins qu'il existe des raisons importantes dans l'intérêt du public pour éviter de procéder de la sorte. Énergie N.-B. a en outre ajouté que rien ne différencie suffisamment le présent cas pour que la modalité de la "première offre" ne puisse s'appliquer. Quoi qu'il en soit, les parties ont soutenu que l'Office ne devrait pas pour l'instant s'éloigner de la pratique depuis longtemps établie d'exiger une première offre pour satisfaire au deuxième critère à l'égard des prix.

Plusieurs parties ont fait des observations sur le sens attribué par Hydro-Québec à la notion de "service équivalent" dans le contexte du sous-alinéa 6(2) z)(ii) du Règlement. Exception faite du procureur général de la province de Québec qui partageait l'avis d'Hydro-Québec, ces parties ont rejeté le point de vue d'Hydro-Québec sur cette question, le jugeant incompatible avec le but du Règlement. En outre, la plupart ont affirmé que le fait d'accepter la position d'Hydro-Québec rendrait le Règlement inopérant étant donné qu'il n'y aurait jamais de cas auquel il s'appliquerait. Selon MECL, en acceptant la définition d'Hydro-Québec, l'Office manquerait dans l'exercice de sa juridiction du fait d'une erreur de droit.

---

<sup>1</sup> La Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick c. Maritime Electric Company, Limited et l'Office national de l'énergie, 6 août 1985, (C.féd.A.), non rapporté, A-418-85, par Mahoney J.

Énergie N.-B. a fortement incité l'Office à retenir le sens donné à l'expression de "service équivalent" dans la décision rendue en janvier 1985 dans le cas de Maritime Electric; l'Office avait alors décidé que deux services sont équivalents lorsque le service est le même, physiquement parlant, et qu'il n'y a pas de différence importante entre les coûts engagés par le fournisseur ou les efforts déployés par celui-ci pour fournir le service à l'un ou l'autre des clients. Énergie N.-B. a déclaré que la position d'Hydro-Québec sur le second critère à l'égard des prix n'a pas de sens, qu'elle n'est pas conforme aux décisions prises antérieurement par l'Office qui a eu à trancher la question, qu'elle n'est pas conforme à la politique énergétique canadienne, qu'elle n'est juridiquement pas défendable compte tenu de la déclaration faite par la Cour fédérale d'appel que la discrétion dont jouit l'Office pour ne pas appliquer le critère est extrêmement limitée (sauf dans des circonstances exceptionnelles) et qu'elle ne tient pas compte du rejet par la Cour des arguments présentés par Énergie N.-B. dans la cause MECL/La Commission d'énergie électrique du N.-B., arguments selon lesquels l'évaluation de ce qui est considéré comme un service équivalent peut être fondée sur des valeurs économiques différentes.

Étant donné que MECL estime que l'exigence quant au "service équivalent" que comporte le critère vise uniquement à faire en sorte que des éléments semblables soient comparés pour établir si le prix à l'exportation serait moindre que le prix offert aux Canadiens, MECL a suggéré d'adopter la définition de service équivalent qui suit: un service fourni à deux ou plusieurs clients est équivalent s'il présente des caractéristiques physiques et techniques semblables comme c'est le cas de la puissance livrée en quantité industrielle suivant les tensions de transport<sup>1</sup> et qu'il est par conséquent assez comparable. La quantité ne devrait jamais intervenir à toutes fins pratiques dans la détermination de l'équivalence.

MECL a en outre soutenu qu'étant donné que le but du deuxième critère à l'égard des prix est d'éviter de procurer aux Américains des avantages refusés aux Canadiens, le prix équivalent au prix à l'exportation devrait alors être fondé non pas sur la valeur de la transaction d'exportation pour l'exportateur, mais sur le coût de la transaction pour l'acheteur américain. En d'autres termes, il serait approprié d'ajuster le prix à l'exportation pour tenir compte de tout avantage fourni par l'exportateur pour lequel il doit faire des déboursés qui sont réellement quantifiables et ordinairement marginaux.

#### **4.3.4 Motifs de la décision**

L'Office n'accepte pas l'argument principal d'Hydro-Québec selon lequel le deuxième critère à l'égard des prix ne devrait pas être appliqué parce que son but et son effet se rapportent à des objets qui ne sont pas de la compétence de l'Office. L'Office est d'avis que le but et l'effet de l'exigence selon laquelle le prix à l'exportation ne doit pas être moindre que le prix fait aux Canadiens pour un service équivalent ne visent pas le commerce interprovincial, mais plutôt à s'assurer que le prix à l'exportation est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt du public. Il est sans contredit dans le mandat de l'Office, lequel mandat est précisé à l'alinéa 83(b) de la Loi, de s'assurer que le prix fixé par un demandeur pour l'énergie qu'il exporte est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt du public. De l'avis de l'Office, le fait que l'application du deuxième critère à l'égard des prix, que ce soit au moyen du mécanisme d'offres ou de toute autre façon, puisse affecter les transactions entre les services canadiens d'électricité interconnectés des provinces voisines n'enlève rien à la compétence de l'Office

---

<sup>1</sup> L'éventail des services de puissance livrée en quantité industrielle va de la capacité garantie à l'énergie interruptible ou d'économie.

ou ne peut dissuader celui-ci d'assumer les responsabilités qui lui ont été confiées aux termes de la Partie VI de la Loi.

L'Office n'accepte pas non plus l'autre argument du demandeur selon lequel, même si le deuxième critère à l'égard des prix est juridiquement valide, il ne peut être appliqué et encore moins est-il possible de s'y conformer dans le cas présent étant donné qu'il n'est pas possible de trouver un service équivalent au Canada pour comparer le prix proposé à l'exportation. L'Office estime que l'interprétation donnée par le demandeur à la notion de "service équivalent" est tellement étroite qu'elle mène à la conclusion absurde que l'élément d'intérêt public que le sous-alinéa 6(2) z)(ii) vise à protéger resterait à tout jamais lettre morte. L'Office doit prendre pour acquis que le gouverneur en conseil n'a pas adopté un règlement qui ne peut être appliqué.

Selon l'Office, pour que le règlement revête quelque sens que ce soit, l'expression "service équivalent" doit être interprétée non pas comme voulant dire "service égal" ou "service identique", mais plutôt "service comparable" ou "service correspondant", c'est-à-dire, que les deux services doivent être considérés comme étant de qualité comparable ou correspondante du point de vue physique et technique, et qu'il ne doit pas y avoir de différences importantes entre les coûts nets de l'exportateur éventuel compte tenu des différences de coûts pour fournir les deux services.

L'Office n'accepte pas la position d'Hydro-Québec que le second critère à l'égard des prix ne devrait pas ou encore, ne peut pas être appliqué, pour évaluer sa demande de licence d'exportation d'énergie.

Même si l'Office estimait que, juridiquement parlant, il avait la discrétion voulue soit pour ne pas tenir compte du deuxième critère à l'égard des prix ou pour accepter le sens attribué par Hydro-Québec à l'expression "service équivalent", il n'est pas convaincu qu'il existe dans le cas présent des circonstances exceptionnelles qui pourraient l'amener à agir de la sorte.

#### **4.4 Utilisation du mécanisme d'offre afin de "sauver" la demande**

Un certain nombre d'intervenants ont suggéré de "sauver" la demande en fixant une condition relative à l'offre dans la licence d'exportation. Les positions du demandeur, des intervenants et de l'Office sur cette question sont présentées dans les parties suivantes.

##### **4.4.1 Position d'Hydro-Québec**

Selon Hydro-Québec, il n'est pas possible d'utiliser une condition relative à l'offre pour "sauver" la demande étant donné, comme il en a été question à la partie 4.3.2, qu'Hydro-Québec estime que le sous-alinéa 6(2) z)(ii) du Règlement est invalide et que l'utilisation du mécanisme d'offre n'est pas de la compétence de l'Office.

Dans l'alternative, si l'Office n'accepte pas les vues d'Hydro-Québec sur le deuxième critère à l'égard des prix et l'utilisation du mécanisme d'offre, Hydro-Québec estime qu'une condition relative à l'offre ne devrait pas être imposée pour les raisons exposées à la partie 4.3.2.

#### **4.4.2 Position des intervenants**

La plupart des intervenants étaient d'avis que la demande pourrait être "sauvée" en faisant une première offre aux services publics canadiens économiquement accessibles avec des conditions semblables à celles contenues dans le contrat d'exportation. Ils estimaient que l'Office devrait inclure une condition relative à la première offre dans la licence autorisant l'exportation. Toutefois, Nova Scotia Power Corporation a fait valoir qu'une licence ne devrait pas être délivrée tant qu'Hydro-Québec n'aurait pas fourni les preuves supplémentaires voulues pour montrer que la demande d'exportation satisfait aux critères à l'égard des excédents et des prix; le demandeur pourrait satisfaire aux critères à l'égard des excédents en faisant des offres aux services publics canadiens économiquement accessibles. Tous les intervenants devraient avoir la possibilité d'examiner les preuves supplémentaires à l'occasion d'une audience publique.

Newfoundland and Labrador Hydro et le procureur général de la province de Terre-Neuve étaient d'avis que la demande ne pouvait pas être sauvée par l'ajout d'une condition relative à une première offre et qu'elle ne devrait être approuvée qu'une fois que l'Office aurait reçu les preuves indiquant qu'Hydro-Québec a fait un effort réel pour négocier avec Terre-Neuve sur la façon de répondre aux besoins énergétiques de cette province, lesquels besoins, d'après ces parties, étaient des besoins canadiens raisonnablement prévisibles au sens de l'alinéa 83 a) de la Loi.

#### **4.4.3 Motifs de la décision**

L'Office a pris en considération la suggestion selon laquelle la demande pourrait être "sauvée" en fixant une condition relative à la première offre, c'est-à-dire, que l'Office, malgré qu'il ait conclu que la preuve présentée par Hydro-Québec sur l'excédent et les prix est insuffisante, ferait droit à la demande en délivrant une licence comportant une condition relative à une première offre pour s'assurer qu'Hydro-Québec satisfait aux exigences fixées dans la Loi et le Règlement quant à l'excédent et aux prix.

L'Office est d'avis qu'un demandeur, en utilisant le fardeau de preuve en matière civile c'est-à-dire la prépondérance des probabilités, doit convaincre l'Office que l'électricité qu'il compte exporter est excédentaire par rapport aux besoins raisonnablement prévisibles au Canada et qu'elle sera exportée à un prix juste et raisonnable en fonction de l'intérêt du public, afin d'obtenir une licence aux termes de la Partie VI de la Loi. En d'autres termes, l'Office doit tirer des conclusions favorables sur l'excédent et les prix avant de délivrer une licence. L'Office n'a pas été en mesure de tirer de telles conclusions dans le cas présent et donc se trouve dans l'impossibilité de délivrer une licence conditionnelle.

# Chapitre 5

## Décision

---

Les chapitres qui précèdent constituent nos Motifs de décision ainsi que notre décision en l'espèce.

J. Farmer  
Membre président

A.B. Gilmour  
Membre

C. Senneville  
Membre

Ottawa, Canada  
Mai 1987