



STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES

Montréal, le 22 juillet 2016

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE)

575, rue Saint-Amable
Bureau 2.10
Québec (Québec)
G1R 6A6

Att. Madame Lynda Carrier
Coordonnatrice du secrétariat de la commission

Re : Dossier BAPE 329 - Projet de stockage de gaz naturel liquéfié et de regazéification à Bécancour par Gaz Métro Solutions Énergie, S.E.C.

Participants : Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.).

Sujet : Complément au mémoire suite aux décisions D-2016-105 et D-2016-105R des 5 et 19 juillet 2016 rendues par la Régie de l'énergie à son dossier R-3953-2015.

Chère Madame Carrier,

Tel qu'autorisé par la Commission, nous déposons ci-après un complément au mémoire de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et de Stratégies Énergétiques (S.É.) suite aux décisions D-2016-105 et D-2016-105R des 5 et 19 juillet 2016 rendues par la Régie de l'énergie à son dossier R-3953-2015.

Tel qu'il ressort notamment de la séance spéciale de la Commission tenue le 7 juillet 2016, ces décisions de la Régie de l'énergie posent le risque de compromettre le « *projet global* » d'Hydro-Québec Distribution (HQD) de **maintenir en semi-dormance** pendant dix ans de plus (jusqu'en 2036) la centrale de production d'électricité au gaz naturel de Trans Canada Énergie (TCÉ) à Bécancour en s'en servant seulement en période de pointe (300 heures par an au maximum) et, à cette fin, en l'alimentant par du gaz naturel qui serait acquis par Hydro-Québec Distribution (HQD) auprès de *Gaz Métro Solutions Énergie, S.E.C. (GMSÉ)* à l'usine de stockage/regazéification qui fait l'objet du présent Projet devant le BAPE.

La formation de révision de la Régie de l'énergie, dans ses décisions D-2016-105 et D-2016-105R des 5 et 19 juillet 2016 à son dossier R-3953-2015, indique que l'entente HQD-TCÉ qui aurait permis ce « *projet global* » ne peut se conclure de gré à gré entre HQD et TCÉ. Une telle

entente, selon elle, ne pourrait émaner que d'un appel d'offres, vu l'obligation législative pour HQD de procéder par appel d'offres pour ses approvisionnements électriques postpatrimoniaux (autres que ceux de court terme).

La formation de révision de la Régie n'a pas eu, comme tel, à se prononcer sur le droit d'HQD de passer un contrat à long terme, comme elle l'a fait, conclu de gré à gré avec *Gaz Métro Solutions Énergie, S.E.C. (GMSÉ)* pour s'approvisionner en gaz dont la seule fonction consisterait à être retransmise au fournisseur TCÉ pour servir à la production d'électricité et sa fourniture à HQD à long terme. Un risque subsiste donc que ce contrat d'approvisionnement lui-même requière un appel d'offres de la part de HQD (vu qu'il s'agirait d'une composante d'un approvisionnement en électricité à long terme).

Hydro-Québec Distribution (HQD) indique chercher la solution qui lui permettrait de réaliser son « *projet global* » susdit, suite à ces décisions de la Régie.

Nous soumettons respectueusement à la Commission que, si celle-ci, comme nous le lui avons plaidé, émet une recommandation favorable au présent projet de Gaz Métro Solutions Énergie, S.E.C. (avec éventuellement la condition biogazière que nous avons proposé), alors il serait logique que la Commission, dans son rapport, exprime également des recommandations au gouvernement qui permettraient de résoudre le risque de blocage du « *projet global* » qui résulte des décisions D-2016-105 et D-2016-105R de la Régie de l'énergie.

En effet, tel qu'il est indiqué ci-après, la solution au risque de blocage qui résulte de ces deux décisions de la Régie passe par la voie réglementaire ou législative. Par la présente, nous invitons donc la Commission, dans son rapport, à exprimer des recommandations au gouvernement du Québec afin que celui-ci agisse par voie réglementaire et/ou présente à l'Assemblée Nationale du Québec une solution législative à ce risque de blocage.

Nous doutons que le lancement d'un appel d'offres par HQD constitue la voie optimale à suivre ici. En effet sur quoi pourrait porter un tel appel d'offres ?

- **L'appel d'offres devrait-il porter sur l'acquisition de 500 MW de puissance électrique, disponible pendant les 300 heures de pointe annuelle, jusqu'en 2036 ?**

Cela ne serait pas optimal. Un tel appel d'offres générerait un éparpillement des soumissions, ne correspondant pas nécessairement aux besoins de HQD. Comme nous l'avons soumis dans notre mémoire, c'est fondamentalement un problème environnemental et non un problème énergétique que l'entente HQD-TCÉ vise à régler, soit de **maintenir en semi-dormance** jusqu'en 2036 la centrale de production d'électricité au gaz naturel de Trans Canada Énergie (TCÉ) à Bécancour. Ce problème environnemental demeurerait toujours irrésolu si un soumissionnaire autre que TCÉ remportait cet éventuel appel d'offres.

- **L'appel d'offres devrait-il être plus directif en requérant 500 MW de puissance électrique, disponible pendant les 300 heures de pointe annuelle, jusqu'en 2036, et qui serait produite par du gaz naturel qu'HQD fournirait elle-même à Bécancour au fournisseur d'électricité ?**

Un tel appel d'offres risquerait d'être contesté car il serait manifestement biaisé de manière à favoriser le soumissionnaire TCE, lequel deviendrait probablement le seul soumissionnaire susceptible de se qualifier. Un tel appel d'offres risquerait aussi d'être contesté car contrevenant à l'article 74.1 al. 2 par. 2° de la *Loi sur la Régie de l'énergie* selon lequel « *La procédure d'appel d'offres et d'octroi doit notamment* » :

2° accorder un traitement égal à toutes les sources d'approvisionnement de même qu'à des projets d'efficacité énergétique, à moins que l'appel d'offres ne prévoie que la totalité ou une partie des besoins devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement.

Mais alors, la solution ne consisterait-elle pas alors à ce que le gouvernement, justement, adopte un règlement établissant que l'appel d'offres à venir de HQD requiert 500 MW de puissance électrique, disponible pendant les 300 heures de pointe annuelle, jusqu'en 2036, et qui serait produite par du gaz naturel qu'HQD fournirait elle-même à Bécancour au fournisseur d'électricité ? Cela pourrait effectivement peut-être constituer une première possibilité de solution. L'article 112 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, ci-après reproduit, confère en effet au gouvernement du Québec de vastes pouvoirs de moduler l'appel d'offres de manière à en restreindre les candidats admissibles.

112. Le gouvernement peut déterminer par règlement :

[...]

2.1° pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, le bloc d'énergie et son prix maximal établis aux fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 ou du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72 ou de l'appel d'offres du distributeur d'électricité prévu à l'article 74.1;

2.2° déterminer les délais suivant lesquels le distributeur d'électricité doit procéder à un appel d'offres prévu à l'article 74.1;

2.3° la capacité maximale de production visée à l'article 74.3 pouvant varier selon les sources d'énergie renouvelable ou en fonction des catégories de clients ou de producteurs qu'il prévoit ;

3° les dispositions d'un règlement adopté en vertu du présent article et de l'article 114 dont la violation constitue une infraction.

*Les montants des frais, les taux, **les modalités**, le bloc d'énergie et le prix maximal visés aux paragraphes 1°, 2° et 2.1° du premier alinéa **peuvent notamment varier selon** le transporteur d'électricité, **les catégories de propriétaires ou exploitants visés au paragraphe 2° de l'article 85.3**, les distributeurs ou catégories de distributeurs ou de consommateurs. **Le règlement peut aussi exclure** le transporteur d'électricité, **une catégorie de propriétaires ou exploitants visés au paragraphe 2° de l'article 85.3**, un distributeur ou une catégorie de distributeurs ou de consommateurs et, dans le cas d'un distributeur de produits pétroliers, l'exclure également en fonction des volumes d'essence ou de carburant diesel destinés aux marchés québécois qu'il raffine, échange avec un raffineur ou apporte au Québec.*

Le montant de la pénalité que peut déterminer le gouvernement en vertu du paragraphe 1° du premier alinéa ne peut excéder 15% du montant qui devait être payé.

Un règlement peut prévoir que la participation à l'appel d'offres du distributeur d'électricité est réservée à certaines catégories de fournisseurs et que la quantité d'électricité visée par chaque contrat d'approvisionnement peut être limitée dans les cas où les besoins seront satisfaits par un bloc d'énergie.

[Souligné en caractère gras par nous]

RECOMMANDATION COMPLÉMENTAIRE NO. 1 DE SÉ-AQLPA :

Nous invitons donc respectueusement la Commission, dans une première recommandation, à recommander au gouvernement du Québec de considérer la possibilité d'adopter un règlement selon l'article 112 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* établissant que l'appel d'offres à venir de HQD requiert 500 MW de puissance électrique, disponible pendant les 300 heures de pointe annuelle, jusqu'en 2036, et qui serait produite par du gaz naturel qu'HQD fournirait elle-même à Bécancour au fournisseur d'électricité.

Mais certains pourraient argumenter que, malgré la vaste étendue des pouvoirs réglementaires énoncés à l'article 112 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, le gouvernement ne peut pas aller jusqu'à tailler l'appel d'offres sur mesure pour un contrat HQD-TCÉ mais devrait juridiquement maintenir la possibilité que plusieurs soumissionnaires puissent malgré tout participer. Si cet argument devait prévaloir, alors un règlement du gouvernement selon l'article 112 ne fournirait pas la certitude de répondre à notre objectif environnemental (maintenir la centrale de TCÉ en semi-dormance jusqu'en 2036). On risquerait de se retrouver avec une panoplie d'autres soumissions sans rapport avec cet objectif environnemental.

Nous croyons que, pour plus de certitude, la solution devrait passer par la voie législative. Par bonheur, l'assemblée Nationale est déjà en cours d'étude du Projet de loi 106 de la 1^{ère} session de sa 41^e législature, *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant*

diverses dispositions législatives. Il serait donc aisé d'ajouter une disposition à ce projet de loi afin d'y inclure la solution recherchée au problème examiné ici.

Une solution simple consisterait à ajouter à ce projet de loi un bref article autorisant Hydro-Québec Distribution à conclure de gré à gré son entente avec TCÉ qui avait fait l'objet du refus de la Régie de l'énergie dans ses décisions D-2016-105 et D-2016-105R.

Mais, quant à nous, nous favorisons un ajout au projet de loi 106 qui réglerait davantage le problème à long terme, et ce de deux manières :

- Nous croyons en premier lieu que le modèle législatif adopté en l'an 2000 est devenu dysfonctionnel et obsolète, selon lequel tout contrat d'approvisionnement électrique postpatrimonial de HQD doit non seulement être approuvé par la Régie (selon l'article 74.2 al. 2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, ce qui doit être maintenu) mais, en plus, toujours faire l'objet d'un appel d'offres (selon l'article 74.1 de la *Loi*, sauf quelques cas de dispense notamment pour les approvisionnements de court terme). Ce modèle législatif de 2000 a été créé dans un contexte où l'on craignait que la croissance prévue de la demande de HQD serait tellement forte qu'elle dépasserait la capacité d'Hydro-Québec Production de la satisfaire, d'où l'inévitabilité, croyait-on à l'époque, d'un développement continu de la production électrique privée au Québec. Mais l'on sait aujourd'hui que la demande n'a pas crû tel qu'anticipé. HQD se retrouve au contraire avec un surplus de contrats d'approvisionnement. Depuis 10 ans, une part importante des nouveaux contrats d'approvisionnement de HQD consiste donc à tenter de remodeler ses excédents contractuels (suspensions d'approvisionnement, déplacements d'approvisionnements dans le temps, modifications des modalités de ces approvisionnements, etc.).

Pendant longtemps, la Régie a maintenu que de tels contrats modificateurs étaient des contrats d'approvisionnement requérant son approbation, mais elle avait jusqu'à récemment interprété la *Loi* comme dispensant de la tenue d'un appel d'offres en de tels cas. Ce n'est plus le cas depuis la décision D-2016-105 du 5 juillet 2016 ; dorénavant, la Régie est moins encline à dispenser HQD de procéder à des appels d'offres, bien qu'une pareille exigence devienne de plus en plus obsolète (car les perspectives de croissance sur lesquelles le modèle législatif a été fondé n'existent plus).

Nous croyons donc que le moment est venu d'inviter le législateur à amender la *Loi sur la Régie de l'énergie* de manière à accroître explicitement l'éventail des cas où celle-ci pourra dispenser HQD de procéder par appel d'offres. Une telle dispense devrait être explicitement possible notamment afin de permettre à HQD de remodeler ses excédents contractuels (suspensions d'approvisionnement, déplacements d'approvisionnements dans le temps, modifications des modalités de ces approvisionnements, etc. **ce qui devrait être formulé de manière à permettre d'inclure la présente entente HQD-TCÉ**). Cet amendement législatif aurait également pour effet de permettre à HQD de conclure de gré à gré (sans nécessité d'appel d'offres) une entente d'approvisionnement à long terme en puissance avec les réseaux ontariens, ce qu'elle ne peut pas faire actuellement et qui explique que seule une filiale d'Hydro-Québec Production ait pu être partie à une telle entente avec l'Ontario (nous y reviendrons dans un commentaire ultérieur destiné à rectifier factuellement ce qui a été dit en audience).

- En second lieu, nous croyons que la *Loi* devrait aussi être amendée de manière à permettre à HQD d'acquérir des moyens d'approvisionnement (ce qu'elle pourra alors faire avec la centrale de TCÉ, permettant ainsi une solution permanente à la problématique de cette centrale, que HQD aura fini de payer de toute manière d'ici 2026). Actuellement, il n'est pas certain que les articles 2, 72 et 74.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie permettent à HQD d'acquérir des moyens d'approvisionnement ; la notion de « *contrat d'approvisionnement* » à ces articles semble référer à l'acquisition de l'électricité et non à l'acquisition des moyens de production électrique. De plus, à l'article 2 de cette même *Loi* également, la notion de « *réseau de distribution d'électricité* » n'inclut la production d'électricité que dans les réseaux autonomes. Un amendement législatif semble donc requis pour permettre à HQD d'acquérir des moyens de production électrique dans le « *réseau intégré* » (c'est-à-dire hors des réseaux autonomes).

RECOMMANDATION COMPLÉMENTAIRE NO. 2 DE SÉ-AQLPA :

Nous invitons donc respectueusement la Commission, dans une seconde recommandation, à recommander au gouvernement du Québec de déposer des amendements au projet de loi 106 de la 1^{ère} session de sa 41^e législature du Québec, *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, de manière a) à élargir les cas où HQD serait dispensée de procéder par appel d'offres, notamment lorsqu'il s'agira de conclure des contrats d'approvisionnements destinés à moduler et gérer ses actuels surplus contractuels d'approvisionnement et b) à permettre à HQD d'acquérir des moyens de production électrique (tels que la centrale de TCÉ à Bécancour)

Espérant le tout à votre entière satisfaction, nous vous prions, Chère Madame Carrier, de recevoir l'expression de notre plus haute considération.



Dominique Neuman, LL.B.

*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)
Stratégies Énergétiques (S.É.)*