

PAR DÉPÔT ÉLECTRONIQUE ET EN MAINS
PROPRES

Le 6 novembre 2016

M. Pierre Méthé
Directeur Affaires institutionnelles
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-3986-2016 Hydro-Québec - Demande d'approbation du Plan
d'approvisionnement 2017-2026 - LE ROÉÉ DEMANDE UNE AUDIENCE DE
VIVE VOIX**

Cher M. Méthé,

Le Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) a pris connaissance de la demande référée en rubrique, d'approbation du Plan d'approvisionnement 2017-2026 d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité. Dans sa demande du 1^{er} novembre 2016, Hydro-Québec fait valoir ce qui suit :

« 11. Étant donné le contexte caractérisé notamment par l'absence d'approvisionnement projeté nécessaire à l'équilibre offre-demande sur l'horizon du Plan d'approvisionnement et que la présente demande n'est pas visée par l'article 25 de la Loi, le Distributeur prie la Régie de traiter cette demande suivant le processus de consultation. »¹

Le ROÉÉ tient à informer la Régie qu'il s'oppose fermement à ce que cette demande soit traitée par voix de consultation. Le ROÉÉ est d'avis que la demande

¹ B-0004, par. 11 (http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/389/DocPrj/R-3986-2016-B-0004-Demande-Dem-2016_11_01.pdf).

soulève des enjeux d'intérêt public et invite la Régie à plutôt convoquer une audience publique de vive voix en vertu de l'article 25 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (LRÉ).

Les causes portant sur le plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec ne surviennent qu'aux trois ans et concernent la planification sur un horizon de 10 ans; elles n'ont rien de routinier et occupent une place centrale dans les activités de régulation publique d'Hydro-Québec. Ainsi, dans l'intérêt public, en vertu des compétences exclusives à l'article 31, al. 1 (2^o, 2.1^o et 5^o) LRÉ, suivant les exigences de l'article 72 LRÉ et son règlement et, en tout temps en conformité avec les grandes responsabilités de la Régie à l'article 5 LRÉ, il y a lieu de convoquer une audience publique.

Dans sa procédure, Hydro-Québec semble suggérer que l'exercice de planification exigé à l'article 72 LRÉ et encadré par le *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement* se limite à l'étude des approvisionnements nécessaires projetés. À cet effet, le ROÉÉ fait valoir que la Régie et les intervenants représentant divers acteurs économiques et de la société civile ne sauraient se satisfaire d'une vision aussi appauvrie du processus de planification par voie de régulation publique à laquelle nous sommes conviés. L'article 72 se situe dans le chapitre VI de la LRÉ sous le titre « DROIT EXCLUSIF DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ OU DE GAZ NATUREL » dans la section II qui prévoit les « OBLIGATIONS DU TRANSPORTEUR D'ÉLECTRICITÉ ET DES DISTRIBUTEURS ». L'obligation de produire un plan d'approvisionnement est donc l'un des corollaires d'existence d'un monopole de distribution nécessitant la régulation publique comme solution de rechange aux limites à l'action d'Hydro-Québec qui pourrait procurer

autrement la concurrence. Cette obligation doit donc recevoir une interprétation large et libérale conforme à l'économie générale de la LRE et suivant sa finalité².

Depuis l'institution de la Régie de l'énergie, il y a eu cinq dossiers de plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec. À chaque fois et dans divers contextes en ce qui concerne la demande, les approvisionnements et les besoins en énergie et en puissance, ces dossiers ont fait l'objet d'une audience publique avec des interventions, des demandes de renseignements, la présentation de la preuve de vive voix, des contre-interrogatoires et une argumentation. Dans le seul cas du dossier R-3864-2013 et pour des motifs identiques à ceux maintenant invoqués, Hydro-Québec a demandé le traitement procédural sur dossier. Le ROEE et UC ont alors exprimé leur désaccord avec cette façon de faire³ et la formation avait décidé de tenir une audience publique :

« [6] Le Distributeur prie la Régie de traiter cette demande sur dossier, étant donné le contexte caractérisé notamment par l'absence d'approvisionnement projeté nécessaire à l'équilibre offre-demande sur l'horizon du Plan et que sa demande n'est pas visée par l'article 25 de la Loi.

[7] Compte tenu de la nature du dossier et des enjeux qui y sont rattachés, la Régie juge pertinent de traiter la présente demande conformément aux dispositions des articles 25 et 26 de la Loi et convoque une audience publique. »⁴

Il est de connaissance de la Régie qu'en dépit de la demande d'Hydro-Québec de ne pas tenir une audience publique, le dossier R-3864-2013 a soulevé divers enjeux nécessitant un traitement public avec l'apport complet des intervenants.

² *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, a. 41, 41.1 et 51.

³ R-3864-2013, C-ROEE-0001 (http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/232/DocPrj/R-3864-2013-C-ROE%C3%89-0001-DemInterv-Dec-2013_11_11.pdf) ; R-3864-2013, C-UC-0001 (http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/232/DocPrj/R-3864-2013-C-UC-0001-DemInterv-Dec-2013_11_13.pdf)

⁴ D-2013-183.

La large portée de l'obligation à l'article 72 LRÉ est confirmée par le libellé de cette disposition :

« **72.** À l'exception des réseaux privés d'électricité, tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par règlement de celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique qu'il propose. Le plan doit tenir compte des risques découlant des choix des sources d'approvisionnement propres à chacun des titulaires ainsi que, pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'[article 112](#).

Pour l'approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret. » [Nous soulignons]

Ainsi, l'objet de l'article 72 LRÉ est l'obtention de l'approbation de la Régie et en raison des compétences de celle-ci à l'article 31 LRÉ et de ses obligations à l'article 5 LRÉ, l'exercice demande à la Régie de soupeser un grand nombre de considérations et d'exercer en fin de compte sa discrétion dans l'intérêt public et notamment dans une perspective de développement durable conformément à l'article 5 LRÉ. L'exercice ne se limite pas à la vérification ponctuelle des nouveaux approvisionnements qu'entend engager Hydro-Québec, le cas échéant.

Si besoin, cela est aussi confirmé par la diversité de considérations entrant dans un plan d'approvisionnement comme prévue aux articles 1 et 2 du *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement* :

« 1. Le plan d'approvisionnement que tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie de l'énergie doit contenir les renseignements suivants:

1° le contexte économique, démographique et énergétique dans lequel le titulaire évolue;

2° les données sur la demande et sur les approvisionnements sur un horizon d'au moins 10 ans dans le cas des distributeurs d'électricité et d'au moins 3 ans dans le cas des distributeurs de gaz naturel, décrivant:

a) les prévisions des besoins de leurs marchés, en identifiant la contribution des programmes d'efficacité énergétique en cours ou engagés, ventilés par secteur de consommation et par usage final ou par caractéristique de consommation, incluant notamment une analyse de sensibilité et une comparaison des prévisions contenues au plan précédent avec les données réelles observées sur la période du plan précédent;

b) les caractéristiques des contrats d'approvisionnements existants, incluant notamment les contrats de puissance ou de volumes interruptibles, permettant d'établir leur contribution à la satisfaction des besoins de leurs marchés, y compris les besoins découlant de l'application de critères associés à la sécurité des approvisionnements et, dans le cas d'un distributeur de gaz naturel, les caractéristiques associées au transport et à l'emmagasiner du gaz naturel;

c) les caractéristiques des approvisionnements additionnels requis pour satisfaire les besoins de leurs marchés, y compris les besoins découlant de l'application de critères associés à la sécurité des approvisionnements et, dans le cas d'un distributeur de gaz naturel, les caractéristiques associées au transport et à l'emmagasiner du gaz naturel;

3° les objectifs que le titulaire vise ainsi que la stratégie qu'il prévoit mettre en œuvre, au cours des 3 prochaines années dans le cas des distributeurs d'électricité et au cours de la prochaine année dans le cas des distributeurs de gaz naturel, concernant les approvisionnements additionnels requis tels qu'identifiés au sous-paragraphe c du paragraphe 2, et les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure, en définissant entre autres:

a) les différents produits, outils ou mesures envisagées;

b) les risques découlant des choix des sources d'approvisionnement;

c) les mesures qu'il entend prendre pour atténuer l'impact de ces risques;

d) le cas échéant, les mesures qu'il entend prendre pour disposer d'une capacité de transport adéquate;

4° l'avancement et les résultats atteints par le plan d'approvisionnement précédent.

2. Le plan d'approvisionnement doit inclure les données techniques, une description des hypothèses retenues et des méthodologies appliquées, la justification de leurs choix ainsi que la définition des termes techniques utilisés. [Nous soulignons]

Comme indiqué par nos soulignements, la question des approvisionnements additionnels n'est pas le seul objet de l'examen et de l'approbation d'un plan d'approvisionnement.

Au contraire, l'exercice de régulation de l'article 72 en est un de planification au cœur du régime de régulation instauré par l'Assemblée nationale par le biais de la LRÉ. Loin d'indiquer qu'une audience publique n'est pas requise, l'absence de besoins sur l'horizon de la période du plan met à jour les multiples erreurs de prévisions et mauvais jugements d'Hydro-Québec au cours des années et interpelle la Régie. De l'avis du ROÉÉ, le contrat d'origine d'Hydro-Québec avec TransCanada pour de l'énergie⁵ et sa proposition d'un nouveau contrat pour l'approvisionnement en puissance à la pointe⁶ ne sont que des exemples de difficultés de planification qu'Hydro-Québec fait porter aux consommateurs et à l'environnement du Québec.

⁵ D-2003-159, R-3515-2003, Approbation du contrat initial d'une durée de 20 ans entre Hydro-Québec et TransCanada Energy (TCE); D-2007-134, R-3649-2007, Approbation d'une 1^{ère} entente de suspension des activités de la Centrale de TCE; D-2008-114, R-3673-2008, Approbation de la prolongation de la période de suspension pour l'année 2009; D-2009-125, R-3704-2009; D-2010-109, R-3734-2010; D-2011-110, R-3765-2011; D-2012-118, R-3803-2012; D-2013-129, R-3850-2013 et D-2014-086, R-3875-2014, Approbations successives des ententes de suspension des activités de la Centrale de TCE.

⁶ D-2015-179, R-3925-2015, Approbation du Protocole d'entente afin d'utiliser la Centrale de TCE en période de pointe hivernale pendant 20 ans; D-2016-105, R-3953-2015, Révocation de l'approbation du Protocole d'entente intervenu entre Hydro-Québec et TCE; Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), Rapport 329, *Projet de stockage de gaz naturel liquéfié et de gazéification à Bécancour*, Octobre 2016, p. 48

(<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape329.pdf>); Hydro-Québec admet avoir des surplus en puissance en 2016 : HQD-4, Document 4, B-0021, R-3980-2016 (Coûts évités), p. 5; HQD-14, Document 2, B-0052, R-3980-2016 (Stratégie tarifaire), p. 19 et 20; B-0004, R-3986-2016 (Demande d'approbation du Plan d'approvisionnement 2017-2026), par. 5; HQD-1, Document 1, B-0006, R-3986-2016 (Plan d'approvisionnement 2017-2026 – Réseau intégré), p. 6, 7, 17, 18 et 26.

Par conséquent, l'examen et l'éventuelle approbation du plan d'Hydro-Québec est notamment l'occasion pour la Régie, avec l'aide des intervenants, de vérifier la justesse des méthodologies, des prévisions d'Hydro-Québec et des choix de planification d'Hydro-Québec, l'assurance des approvisionnements et des tarifs justes et raisonnables suivant l'article 31 LRÉ et la conformité du tout avec les obligations du régulateur à l'article 5 LRÉ.

En l'espèce et selon le ROÉÉ, les enjeux qui nécessitent un traitement en audience publique de vive voix sont notamment :

- Les lacunes évidentes des méthodologies et de la culture en matière de la prévision de la demande en énergie et en puissance d'Hydro-Québec;
- L'amélioration et l'accroissement des efforts d'Hydro-Québec au chapitre de la gestion de la demande en puissance;
- La non-reconnaissance par Hydro-Québec du bloc de 500 MW de l'Ontario au bilan en puissance;
- La conversion des réseaux autonomes à des sources renouvelables;
- L'autoproduction et le mesurage inversé dans les réseaux autonomes comme un possible nouvel approvisionnement et les coûts évités en réseaux autonomes, puisque la Régie prévoyait que ces sujets soient examinés et débattus dans le cadre du dossier portant sur le plan d'approvisionnement 2017-2016⁷;
- L'arrimage du Plan d'approvisionnement en regard de la Politique énergétique 2030;
- Les possibles raisons structurelles qui expliqueraient l'inapplicabilité à ce jour de l'article 74.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et l'absence de projets d'efficacité énergétique en tant que source d'approvisionnement tel

⁷ R-3980-2016, D-2016-135, par. 14, 15 et 69.

que soulevé par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) dans son rapport sur le Projet de stockage de gaz naturel liquéfié et de regazéification à Bécancour⁸.

Le ROEE demande donc respectueusement à la Régie de permettre que tous les intéressés aient eu l'occasion de faire des représentations à cet égard, avant de rendre sa décision procédurale quant au traitement de ce dossier. De plus, le ROEE demande à la Régie de préciser les modalités par lesquelles les participants pourront faire valoir ces représentations et en fin de compte de convoquer une audience publique de vive voix en permettant bien entendu la participation des intervenants.

Veuillez agréer, M. Méthé, l'expression de nos sentiments distingués,

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE

(s) Franklin S. Gertler

par Franklin S. Gertler, avocat

FSG/na
cc. (par courriel)
Me Eric Fraser, Hydro-Québec
Me Simon Turmel, Hydro-Québec
Les intervenants aux dossiers R-3980-2016 et R-3864-2013
Laurence Leduc-Primeau, coordonnatrice du ROEE
Jean-Pierre Finet, Analyste
Bertrand Schepper, Analyste

⁸ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), Rapport 329, *Projet de stockage de gaz naturel liquéfié et de regazéification à Bécancour*, Octobre 2016, p. 91
(<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape329.pdf>)