

DÉCISION

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2014-130

R-3837-2013

30 juillet 2014

Phases 2 et 3

PRÉSENTS :

Marc Turgeon
Gilles Boulianne
Françoise Gagnon
Régisseurs

Société en commandite Gaz Métro

Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur les demandes de paiement de frais des intervenants et sur le gaz d'appoint pour éviter une interruption

Demande de modifier les tarifs de Société en commandite Gaz Métro à compter du 1^{er} octobre 2013

Intervenants :

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG);
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);
Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
Option consommateurs (OC);
Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE);
Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ/AQLPA);
TransCanada Energy Ltd. (TCE);
Union des consommateurs (UC);
Union des municipalités du Québec (UMQ).

1. INTRODUCTION

[1] Le 10 avril 2013, Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro ou le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des *Conditions de service et Tarif* à compter du 1^{er} octobre 2013. Elle propose de traiter ce dossier en trois phases.

[2] Le 18 avril 2013, la Régie rend sa décision D-2013-059 accueillant la proposition de Gaz Métro de procéder à l'examen de la demande en trois phases.

[3] Le 4 décembre 2013, dans le cadre de la phase 2, la Régie rend sa décision D-2013-192 portant, entre autres, sur une modification au texte des *Conditions de service et Tarif* relativement au gaz d'appoint pour éviter une interruption (GAI).

[4] L'audience de la phase 3 du dossier s'est déroulée sur une période de sept jours, du 18 au 31 mars 2014.

[5] Le 2 mai 2014, la Régie, dans sa décision D-2014-071¹, constate une erreur de procédure dans la modification au texte des *Conditions de service et Tarif* relativement au GAI. Pour y remédier, elle convoque une audience sur ce sujet le 10 juin 2014.

[6] Le 30 juin 2014, la Régie procède à la réouverture de l'enquête relativement au GAI.

[7] Le 10 juillet 2014, Gaz Métro répond à la demande de renseignements (DDR) 17 de la Régie. L'ACIG soumet ses commentaires le 17 juillet 2014 et Gaz Métro réplique le 21 juillet 2014.

[8] La présente décision porte sur les demandes de paiement de frais des intervenants pour l'ensemble des sujets traités en phase 3. Elle porte aussi sur la modification au texte des *Conditions de service et Tarif* relativement au GAI, et sur les demandes de paiement des frais des intervenants sur ce même sujet.

¹ Dossier R-3874-2013.

2. FRAIS DES INTERVENANTS POUR L'ENSEMBLE DES SUJETS TRAITÉS EN PHASE 3

2.1 LÉGISLATION ET PRINCIPES APPLICABLES

[9] Selon l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*², la Régie peut ordonner à Gaz Métro de payer des frais aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.

[10] L'article 35 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*³ prévoit qu'un intervenant, autre qu'un distributeur, peut réclamer de tels frais de participation.

[11] Les demandes de paiement de frais du présent dossier sont encadrées par le *Guide de paiement des frais 2012*⁴. Ce guide ne limite cependant pas le pouvoir discrétionnaire de la Régie de juger du caractère nécessaire et raisonnable des frais encourus et de l'utilité de la participation des intervenants à ses délibérations.

2.2 FRAIS RÉCLAMÉS

[12] La Régie a reçu les demandes de paiement de frais de l'ACIG, de la FCEI, du GRAME, d'OC, du ROÉÉ, de SÉ/AQLPA, de l'UC et de l'UMQ, pour la phase 3.

[13] Le 12 mai 2014, Gaz Métro informe la Régie qu'elle n'a pas de commentaire sur ces demandes de paiement de frais.

[14] Les demandes de paiement de frais de l'ACIG, de la FCEI et de SÉ/AQLPA portant sur l'audience du 10 juin 2014 sur le GAI ont été reçues au cours du mois de juin 2014.

[15] Le 3 juillet 2014, Gaz Métro informe la Régie qu'elle n'a pas de commentaire sur les demandes de paiement de frais des intervenants sur le GAI.

² RLRQ, c. R-6.01.

³ RLRQ, c. R-6.01, r. 4.

⁴ Site internet de la Régie : <http://www.regie-energie.qc.ca/>.

[16] Le 24 juillet 2014, l'ACIG informe la Régie que les heures consacrées à l'analyse de la DDR 17 représentent une somme plus importante que le montant forfaitaire décidé par la Régie.

2.3 OPINION DE LA RÉGIE SUR LA DEMANDE DE PAIEMENT DE FRAIS DES INTERVENANTS

Phase 3

[17] La Régie accorde à la FCEI, à OC et à l'UC un montant de 1 600 \$ pour la rencontre sur les dérivés financiers.

[18] Aux fins de la détermination des frais admissibles, la demande de paiement de frais déposée par la FCEI, relative à la dépense d'hébergement, a été ajustée en fonction des pièces justificatives. La demande de paiement de frais déposée par le ROÉÉ a été ajustée afin de faire correspondre les heures du coordonnateur au maximum, équivalent à 7 % de l'ensemble des heures admissibles.

[19] La Régie considère que le nombre d'heures réclamé par le procureur de l'ACIG est élevé. Elle considère aussi que certains points ont été traités superficiellement. Pour ces motifs, elle accorde à l'ACIG un montant total de 32 000 \$.

[20] La Régie juge que la participation de la FCEI a été utile à ses délibérations. Toutefois, elle juge élevé le nombre d'heures de préparation réclamé. En conséquence, elle lui octroie un montant total de 72 000 \$.

[21] Quant à la demande du GRAME, la Régie juge que sa participation sur le montant de l'objectif du Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ) qui ouvre droit à la bonification a été utile à ses délibérations. Elle considère que les frais soumis sont élevés, considérant que les autres sujets couverts étaient périphériques et moins utiles. Pour ces motifs, la Régie lui accorde un montant total de 25 000 \$.

[22] Dans sa preuve, le ROÉÉ traite des murs solaires, de la récupération de chaleur des eaux grises et de la géothermie. Il propose de nouveaux programmes que la Régie ne peut imposer. La Régie juge que la prestation de l'intervenant a été peu utile à ses délibérations. Pour ces motifs, elle lui accorde un montant total de 15 000 \$.

[23] La Régie considère que la participation de SÉ/AQLPA a été utile sur les coûts évités, le programme de rabais à la consommation (PRC) et le gaz perdu. Toutefois, elle juge que sa demande de frais est élevée, considérant que la preuve est répétitive et peu synthétique, ce qui a pour résultat d'allonger inutilement l'audience. Pour l'ensemble de ces motifs, la Régie lui accorde un montant total de 36 000 \$.

[24] La Régie juge que la participation de l'UC a été utile à ses délibérations. Toutefois, elle considère que le nombre d'heures de préparation de l'analyste est élevé. En conséquence, elle lui octroie un montant total de 34 000 \$.

[25] La participation de l'UMQ a été utile sur l'évolution du coût de service et le balisage. Toutefois, la Régie considère que sa contribution sur le dépôt tardif du dossier a été moins utile. Pour ces motifs, elle lui accorde un montant total de 38 000 \$.

[26] Le tableau 1 présente les demandes de paiement de frais réclamés par les intervenants et les frais accordés par la Régie.

TABLEAU 1 FRAIS RÉCLAMÉS ET FRAIS ACCORDÉS (taxes incluses)		
Intervenants	Frais réclamés (\$)	Frais accordés (\$)
ACIG	39 804,35	32 000,00
FCEI	79 393,49	72 000,00
FCEI - Rencontre sur les dérivés financiers	1 839,60	1 839,60
GRAMÉ	42 975,37	25 000,00
OC - Rencontre sur les dérivés financiers	1 719,80	1 719,80
ROÉÉ	38 722,37	15 000,00
SÉ/AQLPA	71 848,98	36 000,00
SÉ/AQLPA - Rencontre sur les dérivés financiers	1 600,00	1 600,00
UC	42 324,42	34 000,00
UMQ	54 950,50	38 000,00
TOTAL	375 178,88	257 159,40

Audience sur le GAI

[27] La Régie juge que la participation de l'ACIG, de la FCEI et de SÉ/AQLPA a été utile à ses délibérations. Elle octroie donc à ces intervenants la totalité des frais pour l'audience sur le GAI.

[28] Le tableau 2 présente les demandes de paiement de frais réclamés par les intervenants et les frais accordés par la Régie pour l'audience sur le GAI.

TABLEAU 2		
FRAIS RÉCLAMÉS ET FRAIS ACCORDÉS		
(taxes incluses)		
Intervenants	Frais réclamés (\$)	Frais accordés (\$)
ACIG	15 295,50	15 295,50
FCEI	6 885,14	6 885,14
SÉ/AQLPA	7 886,47	7 886,47
TOTAL	30 067,11	30 067,61

[29] De plus, tel que mentionné dans sa lettre du 30 juin 2014⁵, la Régie accorde une somme de 500 \$ à l'ACIG pour ses commentaires sur la position alternative sur le GAI.

3. MODIFICATION DU TEXTE DES CONDITIONS DE SERVICE ET TARIF RELATIVEMENT AU GAI

[30] Dans sa décision D-2013-192⁶ rendue le 4 décembre 2013, la Régie mentionnait :

« [39] La Régie est donc d'avis que, pour permettre au Distributeur de prioriser les besoins des clients au service continu lors de circonstances exceptionnelles, tous les clients au service interruptible voulant se prévaloir du service de GAI doivent demander à Gaz Métro de contracter le transport à cette fin et, en conséquence, ces clients ne pourront plus fournir un tel transport. »

⁵ Pièce A-0162.

⁶ Pages 11 et 12.

[40] Pour ces motifs, la Régie demande à Gaz Métro :

- de modifier, en temps opportun, le texte des Conditions de service et Tarif de façon à rendre obligatoire, pour tous les clients du service interruptible, l'utilisation du transport contracté par le Distributeur pour desservir le service de GAI;
- d'aviser les clients visés par cette modification;
- de mettre en place, pour le 1^{er} novembre 2014, l'ensemble des mesures requises afin d'assurer le bon fonctionnement du service de GAI du Distributeur pour tous les clients interruptibles, tout en assurant la priorisation des besoins des clients au service continu ».

[31] Le 22 mai 2014, Gaz Métro dépose, en suivi de la décision D-2013-192, des modifications aux Conditions de service et Tarif permettant de mettre en œuvre les changements au service de GAI requis par la Régie. Elle demande à la Régie :

- « • d'approuver la modification du service de GAI de façon à rendre obligatoire l'utilisation des services de fourniture, de gaz de compression et de transport contractés par le Distributeur pour l'ensemble de la clientèle interruptible; et
- d'approuver les modifications aux Conditions de service et Tarif décrites à la section 4 »⁷.

[32] En audience, l'ACIG et SÉ/AQLPA remettent tous deux en question l'ordonnance de la Régie rendue dans sa décision D-2013-192. Les deux intervenants demandent que la Régie renverse sa décision.

[33] L'ACIG ne propose aucune autre alternative que de former un groupe de travail avec les clients du tarif D₄ pour développer un service spécifique permettant, dans les situations exceptionnelles, de répondre à une pointe qui excède ce qui est prévu au plan d'approvisionnement⁸.

[34] SÉ/AQLPA aborde une option qui pourrait mieux protéger les possibilités d'approvisionnement de Gaz Métro lors de circonstances exceptionnelles et qui pourrait, selon lui, être mise en place dès le 1^{er} novembre 2014.

⁷ Pièce B-0448, p. 12.

⁸ Pièce C-ACIG-0070, p. 7.

[35] L'intervenant explique que Gaz Métro pourrait appliquer, lors de circonstances exceptionnelles où elle risque de ne pas avoir suffisamment d'outils d'approvisionnement pour alimenter la clientèle continue, les provisions de l'article 11.3.3.3 des *Conditions de service et Tarif* qui lui permettent, pour des raisons de rentabilité ou de contraintes opérationnelles, de refuser la réception de GAI. Il poursuit en indiquant qu'à ce moment, le Distributeur pourrait récupérer les capacités de transport en GAI déjà contractées par certains clients. Il précise qu'une telle mesure exigerait soit l'ajout d'une clause aux *Conditions de service et Tarif* prévoyant le droit de rachat du Distributeur de ces capacités, ou la négociation d'ententes de gré à gré avec les clients en cause⁹.

[36] La FCEI suggère d'examiner l'ordonnance de la Régie sur la base de la balance des bénéfices et des inconvénients. Selon l'intervenante, les inconvénients dépassent les bénéfices en raison du fait que ces derniers sont incertains. Elle est d'avis que d'autres solutions pourraient être examinées.

[37] À cet égard, la FCEI appuie la solution alternative présentée par SÉ/AQLPA :

« Nous partageons à cet égard un des points de vue partagé par SÉ/AQLPA selon lequel le même effet pourrait peut-être être atteint tout en maintenant la possibilité pour les clients de contracter eux-mêmes leur transport. Par exemple, ceux-ci pourraient-ils être tenus de céder à Gaz Métro tout transport qu'ils contracteraient eux-mêmes en vue de s'approvisionner en GAI, de sorte que Gaz Métro puisse interrompre le GAI lors d'événements exceptionnels. C'est peut-être une avenue à explorer »¹⁰.

[38] En audience, Gaz Métro indique que l'article 11.3.3.3 des *Conditions de service et Tarif* a été mis en place pour des enjeux liés à la capacité du réseau de distribution et non pour des enjeux de transport. Selon elle, cet article ne lui permet pas de refuser du GAI contracté par un client.

⁹ Pièce A-0160, p. 136 à 138.

¹⁰ Pièce A-0160, p. 183 et 184.

[39] Par rapport à la solution alternative esquissée par SÉ/AQLPA, le Distributeur indique en argumentation :

« [...] je vous soumetts bien respectueusement que ces solutions-là n'ont pas fait l'objet d'une réflexion puisque ce n'était pas ce dont nous étions saisis chez Gaz Métro comme mandat, [...]»

Alors, nous sommes tout à fait ouverts à la réflexion et à poursuivre les réflexions, est-ce qu'il y a des modifications qui devraient être apportées aux conditions de services et tarifs pour tenter de rendre les choses encore plus... voyons, fermes ou sécuritaires pour l'ensemble de la clientèle, et pour répondre aux objectifs poursuivis par la Régie, peut-être. Mais je vous soumetts qu'il faut prendre le temps d'y réfléchir. Et encore une fois, le dossier générique de la vision tarifaire pourra être un forum approprié pour le faire »¹¹.

[40] À la suite de l'audience, le Distributeur, en réponse à une DDR de la Régie, présente des modifications au texte des *Conditions de service et Tarif* qui permettraient de mettre en place l'alternative proposée par SÉ/AQLPA. Il souligne que cette façon de procéder comporte des inconvénients importants, tant pour lui que pour les clients, et conclut : *« Bien que Gaz Métro ait décrit la façon par laquelle elle opérationnaliserait une telle approche, elle tient à réitérer que celle-ci constitue une ingérence dans un libre marché et n'apparaît donc pas souhaitable »¹².*

[41] Dans ses commentaires à la réponse de Gaz Métro à la DDR 17, l'ACIG indique être en accord avec les conclusions du Distributeur. L'intervenante précise qu'à son avis, une option plus simple serait que Gaz Métro, lorsqu'elle prévoit une situation exceptionnelle, avise les clients que le service de GAI n'est pas autorisé pour cette journée. Une telle façon de faire éviterait au client de faire sa démarche d'évaluation, de décision et d'achat de GAI pour ensuite devoir revendre sa capacité de transport au Distributeur et être forcé de réagir à nouveau devant cette nouvelle situation¹³.

¹¹ Pièce A-0160, p. 151 et 152.

¹² Pièce B-0499, p. 2.

¹³ Pièce C-ACIG-0075, p. 2.

[42] En réplique aux commentaires de l'ACIG, Gaz Métro présente un tableau comparant l'ordonnance de la Régie, l'alternative de SÉ/AQLPA et la solution de l'ACIG. Elle conclut :

« Par ailleurs, Gaz Métro saisit l'occasion pour souligner qu'aucune de ces alternatives, de même que le statu quo, ne peut lui garantir de détenir la capacité ferme de transport nécessaire pour sécuriser ses approvisionnements. Gaz Métro réitère en effet que toute modification au service de GAI ne peut constituer un substitut acceptable pour sécuriser les outils d'approvisionnement requis afin de faire face aux variations de la demande en période de pointe dues aux conditions climatiques.

Également, Gaz Métro est d'avis que, compte tenu de la nature déréglementée du marché de la fourniture du gaz naturel, les fournisseurs n'auront aucune obligation de vendre leur capacité de transport à Gaz Métro. Conclure autrement impliquerait que Gaz Métro puisse, en raison de sa position monopolistique, influencer, voire dicter, les règles de ce libre marché. Or, Gaz Métro doute de la légalité d'une telle situation en droit de la concurrence.

Dans les circonstances, Gaz Métro soumet respectueusement que le statu quo (soit le maintien du service actuel de GAI) apparaît pour Gaz Métro l'approche à privilégier, tant au niveau opérationnel que commercial »¹⁴.

Opinion de la Régie

[43] La Régie considère qu'une méthode d'établissement des outils d'approvisionnement fermes à détenir, quelle qu'elle soit, ne permettra jamais d'avoir la certitude que ces outils seront suffisants pour répondre à la demande de la clientèle continue en toutes circonstances. Des situations exceptionnelles pourront toujours survenir.

[44] Par ailleurs, la Régie tient à souligner qu'elle ne considère pas que de prioriser, lors de circonstances exceptionnelles, l'approvisionnement de la clientèle continue par rapport aux clients GAI, que ce soit en obligeant les clients désirant obtenir du GAI à passer par le Distributeur ou en permettant à ce dernier de racheter le GAI contracté par un client interruptible, constitue un approvisionnement ferme. Elle est d'avis que cette possibilité

¹⁴ Pièce B-0500, p. 2.

ne doit pas être prise en compte dans l'établissement des besoins en outils fermes pour répondre à la demande de la clientèle continue.

[45] La Régie partage l'opinion de SÉ/AQLPA sur l'article 11.3.3.3 des *Conditions de service et Tarif*. Elle est d'avis que cet article a une portée plus large que l'interprétation qu'en fait le Distributeur.

[46] La Régie est d'avis que l'article 11.3.3.3 permet à Gaz Métro de refuser de prendre livraison du GAI contracté par les clients interruptibles, non seulement pour des raisons de saturation de réseau, mais pour toute raison de nature opérationnelle. Elle considère que le manque de capacité de transport pour alimenter la clientèle continue, lors d'une situation exceptionnelle, constitue effectivement un problème opérationnel qui justifie un tel refus.

[47] La Régie constate qu'en appliquant l'article 11.3.3.3 lors de situations exceptionnelles, le Distributeur devient à ce moment le seul joueur, à l'intérieur de sa franchise, à accéder au marché pour obtenir des capacités de transport ponctuelles. Elle en déduit que le Distributeur augmente ses chances d'obtenir la capacité de transport requise pour cette journée exceptionnelle. Elle est consciente du fait que cette amélioration de la position du Distributeur sur le marché ne procure aucune assurance que les capacités requises seront disponibles.

[48] Dans l'ordonnance rendue dans sa décision D-2013-192¹⁵, la Régie indique vouloir « *prioriser les besoins des clients au service continu lors de circonstances exceptionnelles* »¹⁶. Elle constate qu'en retenant une interprétation large de l'article 11.3.3.3, cet objectif de priorisation de la clientèle continue lors de situations exceptionnelles peut être atteint.

[49] Dans un souci d'efficacité et de façon à minimiser les inconvénients tant pour la clientèle que pour le Distributeur, la Régie demande à ce dernier de se prévaloir des dispositions de l'article 11.3.3.3 lors de situations exceptionnelles où l'approvisionnement de la clientèle continue ne peut être assuré.

¹⁵ Pages 11 et 12.

¹⁶ Paragraphe 39, p. 11.

[50] **En conséquence, la Régie rejette la demande de Gaz Métro, faisant suite à l'ordonnance de la Régie, de modifier les modalités du service de GAI ainsi que les modifications aux *Conditions de service et Tarifs*'y rapportant.**

[51] **Vu ce qui précède;**

La Régie de l'énergie :

OCTROIE aux intervenants les frais établis dans la présente décision;

ORDONNE à Gaz Métro de payer aux intervenants, dans un délai de 30 jours, les montants octroyés par la présente décision;

REJETTE la demande de Gaz Métro, faisant suite à l'ordonnance de la Régie, de modifier les modalités du service de GAI ainsi que les modifications aux *Conditions de service et Tarifs*'y rapportant.

Marc Turgeon
Régisseur

Gilles Boulianne
Régisseur

Françoise Gagnon
Régisseur

Représentants :

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) représentée par Me Guy Sarault;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par Me André Turmel;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ) représenté par Me Geneviève Paquet;

Option consommateurs (OC) représentée par Me Éric David;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par Me Franklin S. Gertler;

Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro) représentée par Me Vincent Regnault et Me Hugo Sigouin-Plasse;

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ/AQLPA) représenté par Me Dominique Neuman;

TransCanada Energy Ltd. (TCE) représentée par Me Pierre Grenier;

Union des consommateurs (UC) représentée par Me Hélène Sicard;

Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par Me Marc-André LeChasseur.