

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2019-123

R-4008-2017

8 octobre 2019

PRÉSENTS :

Lise Duquette
Françoise Gagnon
Nicolas Roy
Régisseurs

Énergir, s.e.c.
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur le fond sur la demande d'approbation des caractéristiques d'un contrat d'achat de gaz naturel renouvelable conclu avec la Coop Agri-Énergie Warwick – motifs à suivre

Demande d'Énergir, s.e.c. concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et à la vente de gaz naturel renouvelable

Demanderesse :

Énergir, s.e.c.
représentée par M^e Hugo Sigouin-Plasse.

Intervenants :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)
représentée par M^e Hélène Sicard;

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)
représentée par M^e Paule Hamelin et M^e Nicolas Dubé;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI)
représentée par M^e Jean-Philippe Therriault;

GCP Énergies Inc. (GCP)
représentée par M^e Olivier Archambault-Lafond;

Groupe de recommandations et d'actions pour un meilleur environnement (GRAME)
représenté par M^e Geneviève Paquet;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ)
représenté par M^e Franklin S. Gertler;

Stratégies énergétiques, Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique et Groupe d'initiatives et de Recherches Appliquées au Milieu (SÉ-AQLPA-GIRAM)
représenté par M^e Dominique Neuman;

Summitt Energy Québec LP / Énergie Summitt Québec S.E.C. (Summitt)
représentée par M^e Jason Dolman.

1. INTRODUCTION

[1] Le 7 juillet 2017, Société en commandite Gaz Métro dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et à la vente de gaz naturel renouvelable (GNR). La demande est présentée en vertu des articles 31 (5°), 48, 52 et 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi).

[2] Dans le cadre de ce dossier, entre le 16 novembre 2017 et le 17 juillet 2019, Société en commandite Gaz Métro, devenue ensuite Énergir, s.e.c. (Énergir), dépose et amende plusieurs fois cette demande dont, notamment, la modification portant sur la fixation provisoire d'un tarif GNR².

[3] Durant cette même période, la Régie rend ses décisions D-2018-052 et D-2018-109³ portant, notamment, sur les enjeux et l'obtention du statut d'intervenant au dossier. Dans sa correspondance du 10 juillet 2019, la Régie permet la restriction recherchée par Énergir visant Summitt et GCP pour ce qui est de l'accès aux documents confidentiels, notamment les contrats avec les fournisseurs de GNR⁴.

[4] Le *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par le distributeur* (le Règlement) est publié le 3 avril 2019 dans la Gazette officielle du Québec⁵.

[5] Lors d'une audience tenue le 7 juin 2019, puis dans sa décision D-2019-070⁶, la Régie approuve les caractéristiques du contrat ayant fait l'objet d'une demande prioritaire de la part d'Énergir, tel que soumis et déposé sous pli confidentiel par cette dernière. Elle crée également un compte de frais reportés pour capter l'écart entre le coût d'achat prévu au contrat et celui fixé par la formule d'établissement prévue à la décision D-2015-107⁷ et requiert que la vente du GNR acquis par ce contrat se réalise en fonction des tarifs déjà autorisés par la Régie et applicables au moment de la vente.

¹ [RLRQ, c. R-6.01](#).

² Pièces [B-0020](#), [B-0022](#), [B-0026](#), [B-0033](#), [B-0071](#), [B-0092](#), [B-0118](#), [B-0130](#) et [B-0134](#).

³ Décisions [D-2018-052](#) et [D-2018-109](#).

⁴ Pièce [A-0038](#), p. 2.

⁵ Décret [233-2019](#) du 20 mars 2019, G.O.Q. n° 14 du 3 avril 2019, p. 911 ([RLRQ, c. R-6.01](#), a. 112, 1^{er} al., par. 4.).

⁶ Décision [D-2019-070](#).

⁷ Dossier R-3909-2014, décision [D-2015-107](#).

[6] Le 10 juillet 2019, Énergir confirme à la Régie qu'elle retire du dossier sa preuve relative au tarif de rachat garanti (TRG) visant les producteurs subventionnés⁸. Elle l'informe également qu'elle entend déposer, en août 2019, une preuve portant sur une stratégie d'achat du GNR (en remplacement du TRG) permettant de sécuriser les volumes nécessaires à l'atteinte du seuil de 1 % prévu au Règlement, sans qu'il soit requis d'obtenir des approbations sur chacun des éventuels contrats d'achat de GNR, afin de respecter l'atteinte de ce seuil.

[7] En réponse à la proposition d'Énergir, présentée lors de l'audience des 16 et 17 juillet 2019, aux commentaires des intervenants formulés lors de l'audience ou par écrit par la suite et, finalement, à ceux d'Énergir en date du 30 juillet 2019⁹, la Régie, par sa lettre procédurale du 7 août 2019¹⁰, fait état du traitement du dossier, qu'elle adopte quant aux étapes ultérieures. Elle y demande notamment à Énergir :

« [...] de déposer sa preuve à l'égard des caractéristiques des contrats d'acquisition de GNR, comme elle le proposait, au mois d'août 2019. À la fin de cette étape, la Régie se prononcera sur les caractéristiques, après avoir dûment entendu les participants intéressés sur cette question. D'ici la fin de l'Étape B, la Régie pourra, le cas échéant, se prononcer au cas par cas sur des contrats d'approvisionnement en GNR ».

[8] Le 22 août 2019, Énergir dépose auprès de la Régie une demande visant l'approbation des caractéristiques d'un contrat d'achat de GNR conclu avec la Coop Agri-Énergie Warwick (la Coop) (la Demande)¹¹. Cette Demande est présentée en vertu des articles 31 (2^o), 48 et 72 de la Loi. Elle invite la Régie à statuer sur la Demande, dans un délai de 45 jours suivant le dépôt de la preuve, soit en date du 4 octobre 2019, afin de respecter l'échéancier du projet et d'éviter des hausses de coûts¹².

[9] Le 5 septembre 2019, la Régie publie sa décision procédurale concernant la Demande. Elle y détermine qu'elle procédera à son étude par la tenue d'une audience publique.

⁸ Pièce [B-0123](#).

⁹ Pièce [B-0159](#).

¹⁰ Pièce [A-0051](#).

¹¹ Pièce [B-0164](#).

¹² Pièce [B-0165](#), p. 3.

[10] L'audience se déroule les 30 septembre et 1^{er} octobre 2019. Énergir dépose sa plaidoirie le 2 octobre 2019. Les intervenants déposent leur plaidoirie et Énergir, sa réplique le 3 octobre 2019.

[11] Le 3 octobre 2019, Énergir dépose une demande de révision de la décision D-2019-107 (la Demande en révision).

[12] Le 4 octobre 2019, la Régie dépose une lettre demandant aux participants de commenter, le même jour, le traitement procédural à suivre en raison de la Demande de révision ¹³ et ces derniers déposent leurs commentaires à cet égard.

[13] Par la présente décision, la Régie se prononce sur la demande d'Énergir.

2. CADRE LÉGAL

Pouvoirs généraux

[14] La Loi s'applique à la fourniture et à la distribution de gaz naturel. Elle s'applique également à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit (article 1 de la Loi).

[15] Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du distributeur. De plus, elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif (article 5 de la Loi).

[16] La Régie a compétence exclusive pour surveiller les opérations du distributeur afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants (article 31(2) de la Loi) et paient selon un juste tarif (article 31(2.1) de la Loi).

¹³ Pièce [A-0070](#).

[17] La liste des compétences contenues à l'article 31 de la Loi n'est pas exhaustive, puisque cette dernière prévoit que la Régie a compétence exclusive pour décider de toute autre demande soumise en vertu de la Loi (article 31(5) de la Loi).

[18] La Régie peut décider en partie seulement d'une demande et elle peut rendre toute décision ou ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des personnes concernées (article 34 de la Loi).

[19] La Régie détermine par règlement la forme, la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement.

Approbation du plan d'approvisionnement

[20] Selon l'article 31 de la Loi, la Régie a compétence exclusive pour surveiller les opérations du distributeur afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et qu'ils paient selon un juste tarif.

[21] L'article 72 de la Loi mentionne que le distributeur 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 [...] ».

[22] Selon le *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*¹⁴, le plan d'approvisionnement doit, notamment, contenir les renseignements suivants :

- les caractéristiques des contrats d'approvisionnements additionnels requis pour satisfaire les besoins de la clientèle;

¹⁴ [RLRQ, c. R-6.01, r. 8.](#)

- les objectifs visés et la stratégie déployée au cours de la prochaine année concernant les contrats d'approvisionnements additionnels requis ainsi que les caractéristiques des contrats que le distributeur entend conclure (produits, risques et mesures pour atténuer ces risques);
- les mesures pour disposer d'une capacité de transport adéquate;
- l'avancement et les résultats atteints par le plan précédent;
- les données techniques, les hypothèses retenues, les méthodologies appliquées et la justification de leurs choix.

[23] Dans sa décision D-2014-064, la Régie indiquait qu'à son avis :

« [...] une fois approuvé, un tel plan ne peut être modifié unilatéralement quant à ses éléments importants. Si c'était le cas, il y aurait lieu de se questionner sérieusement sur l'utilité de l'approbation accordée par la Régie aux termes de l'article 72 de la Loi et, incidemment, sur sa capacité de s'assurer de la suffisance des approvisionnements et du paiement d'un juste tarif par les consommateurs »¹⁵. [nous soulignons]

[24] Comme l'indiquait la Régie dans sa décision D-2006-27 :

« [...] le pouvoir d'approbation conféré à la Régie par l'article 74.2 de la Loi s'inscrit, à l'instar d'autres pouvoirs (tels que, par exemple, celui d'approuver le plan d'approvisionnement ou celui d'autoriser des projets d'acquisition ou de construction d'immeubles ou d'actifs), dans le contexte plus général de sa compétence exclusive de surveiller les opérations du Distributeur pour s'assurer en particulier que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif »¹⁶. [nous soulignons]

¹⁵ Dossier R-3837-2013 Phase 2, décision [D-2014-064](#), p. 18, par. 55.

¹⁶ Dossier R-3573-2005, décision [D-2006-27](#), p. 6.

3. DÉCISION DE LA RÉGIE

3.1 TRAITEMENT PROCÉDURAL

[25] Le 3 octobre 2019, Énergir dépose la Demande en révision par laquelle elle conteste, notamment, la compétence de la Régie en vertu des articles 48 et 72 de la Loi d'imposer une limite aux contrats d'acquisition qui peuvent être comptabilisés à l'intérieur du compte d'écart.

[26] Plus particulièrement aux paragraphes 61 à 74 de la Demande en révision, Énergir soumet que la Régie excède sa compétence lorsqu'elle intervient sur les marchés non réglementés du GNR. Elle soutient que la Régie ne peut chercher à intervenir directement ou par effet ricochet, sous couvert de l'action de l'entreprise réglementée, dans les marchés du GNR. Or, selon Énergir, en réglementant la faculté de contracter de son assujetti, la Régie affecte le processus transactionnel et le rapport de force entre négociants et, par conséquent, intervient sur le marché du GNR.

[27] Cette position exprimée par Énergir dans sa Demande de révision soulève la question de la pertinence pour la Régie de se prononcer sur la Demande d'Énergir d'approuver le Contrat car, en approuvant ou en rejetant les caractéristiques du Contrat, la Régie risquerait d'affecter, selon l'un des arguments mis de l'avant dans la Demande de révision, le marché du GNR.

[28] En conséquence, le 4 octobre 2019, la Régie demande aux participants au dossier de commenter, le même jour, le traitement procédural à suivre dans les présentes circonstances, particulièrement en ce qui a trait au caractère opportun de suspendre l'examen du dossier, en tout ou en partie.

[29] Après examen des commentaires fournis par les participants, la Régie croit opportun de rendre sa décision concernant le Contrat avec la Coop.

[30] En effet, la Demande d'approbation du Contrat a été déposée auprès de la Régie le 22 août 2019. Par conséquent, les termes des caractéristiques de prix, de volumes et de durée qui ont été conclues l'ont été avant que la Régie fasse connaître sa décision D-2019-107 et le Contrat n'a pu être influencé par la Décision comme le prétend la Demande en révision.

[31] Par ailleurs, en raison des volumes marginaux impliqués, ceux-ci ne pourraient avoir un impact significatif sur la clientèle d'Énergir.

[32] Enfin, la Régie se doit de considérer l'intérêt public mais, ce faisant, elle doit également évaluer l'impact qu'une suspension aurait sur le co-contractant d'Énergir. Si la Régie ne rend pas sa décision, quelle qu'elle soit, ce dernier pourrait subir un préjudice en raison de cette absence de décision. Comme le mentionne SÉ-AQLPA, un abandon du projet dans ces circonstances pourrait nuire à l'essor de la production de GNR au Québec.

[33] C'est pourquoi la Régie publie la présente décision, avec motifs à suivre.

3.2 CONTRAT AVEC LA COOP

[34] Dans ses décisions passées, la Régie a approuvé les caractéristiques des contrats qu'Énergir entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois en gaz naturel conventionnel et, par la décision D-2015-107, les caractéristiques des contrats qu'elle entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois en GNR.

[35] Or, Énergir souhaite modifier l'autorisation reçue par la Régie dans sa décision D-2015-107 en ce qui a trait aux caractéristiques des contrats de GNR. Une première demande a été faite en ce sens en juillet 2017, puis celle-ci a été retirée en avril 2019. Une nouvelle stratégie d'acquisition du GNR a été déposée par Énergir le 11 septembre 2019 pour examen dans le cadre de l'Étape B du présent dossier.

[36] Énergir souhaite conclure des contrats pour l'acquisition de GNR alors même qu'elle demande à la Régie d'examiner sa demande d'approbation du plan d'approvisionnement en lien avec le GNR. Bien qu'elle soutient qu'il n'est pas requis par la Loi que la Régie approuve chacun des contrats, Énergir demande à la Régie d'examiner les caractéristiques des contrats d'acquisition, telles que le prix, la durée et les volumes, afin de les autoriser.

[37] La Régie réitère¹⁷ qu'en présence d'une modification substantielle au plan d'approvisionnement d'Énergir, il est logique de soutenir que cette dernière doit s'adresser à elle afin d'obtenir une approbation.

¹⁷ Dossier R-3837-2013, décision [D-2014-064](#), p. 18, par 57.

[38] La Régie est d'avis que l'enjeu de l'approvisionnement en GNR et des contrats d'acquisition de GNR recherchés par Énergir constitue une modification substantielle à son plan d'approvisionnement et qu'elle doit rechercher l'approbation de la Régie considérant son impact important sur l'approbation de tarifs justes et raisonnables.

[39] La Régie est d'avis que le Contrat avec la Coop fait partie des contrats qu'Énergir a choisi de déposer de manière ad hoc, en raison de leur caractère urgent, afin de pouvoir recevoir son autorisation d'ici la détermination finale sur la stratégie d'acquisition du GNR.

[40] Dès le dépôt de la Demande, Énergir souligne à la pièce B-0166 :

« En l'occurrence, Énergir invite respectueusement la Régie à approuver les caractéristiques du contrat d'approvisionnement en GNR conclu entre Énergir et la Coop, et ce, dans un délai de 45 jours suivant le dépôt de la présente preuve »¹⁸.

[41] Prenant en compte la situation évoquée dans la Demande d'Énergir, la Régie rend la présente décision et détaillera ses motifs ultérieurement.

[42] La Régie juge que la preuve au dossier permet d'approuver les caractéristiques du Contrat, considérant les éléments suivants.

[43] D'abord, la Régie juge que la durée du Contrat est longue. Cela dit, ce n'est pas inattendu pour des projets dans un secteur en développement. Elle constate qu'une durée de contrat de 20 ans semble commune parmi les producteurs de GNR actuels et potentiels contactés par Énergir¹⁹.

[44] En ce qui a trait au prix du Contrat, la Régie ne retient pas les méthodes proposées par Énergir, tant celle de comparaison avec le marché du carburant de la Californie que celle du coût de revient du producteur, afin de déterminer si le prix est avantageux pour sa clientèle²⁰.

¹⁸ Pièce B-0166, p. 7 (sous pli confidentiel).

¹⁹ Pièce B-0200, Annexe 1 (sous pli confidentiel).

²⁰ Pièces B-0198, p. 4 à 6, et B-0218 (sous pli confidentiel).

[45] De plus, bien que le prix du Contrat soit élevé par rapport à celui des autres producteurs de GNR identifiés par Énergir²¹, la part relativement faible de ses volumes dans l'atteinte des objectifs à court et à long terme induit un impact marginal sur le coût d'acquisition de l'ensemble des volumes contractés.

[46] Aussi, la Régie juge que le risque est faible que le Contrat pèse fortement sur les coûts d'approvisionnement en GNR ou sur les revenus requis d'Énergir. En effet, les volumes contractés étant relativement faibles²², ils contrebalancent les facteurs défavorables que sont le prix et la durée du contrat.

[47] Par ailleurs, l'enjeu de la quantité contractuelle annuelle soulevée par l'ACEFQ est en lien avec le poids combiné des contrats d'acquisition de GNR et, de ce fait, la Régie estime que cet enjeu doit être plutôt examiné dans le cadre de l'Étape B du présent dossier.

[48] La Régie est d'avis qu'approuver les caractéristiques du Contrat favorise l'accroissement de la production de GNR au Québec, telle que recherchée par la *Politique énergétique 2030*²³.

[49] Par ailleurs, la Régie relève l'interprétation du Règlement par la FCEI, en particulier son assertion que ce Règlement n'impose pas d'obligation assujettissant la livraison de GNR par Énergir exclusivement sur le territoire de sa franchise de distribution²⁴. Ce faisant, il remet en cause la nécessité pour Énergir d'obtenir les volumes pour l'atteinte de son obligation réglementaire pour la première année.

[50] La Régie note aussi que ce Règlement fait l'objet d'une interprétation différente par Énergir²⁵.

[51] Pour la présente Demande concernant le Contrat, et considérant les autres motifs, la Régie ne juge pas nécessaire de se prononcer sur l'interprétation du Règlement. Cette interprétation pourra être discutée de manière plus complète lors de l'Étape B du présent dossier.

²¹ Pièce B-0200, Annexe 1 (sous pli confidentiel).

²² Pièce B-0166, p. 7 (sous pli confidentiel).

²³ [Politique énergétique 2030](#), p. 54.

²⁴ Pièce [C-FCEI-0033](#), p. 3 à 5.

²⁵ Pièces [B-0219](#), p. 13, et [B-0223](#), p. 5 et 6.

[52] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

APPROUVE les caractéristiques du contrat d'achat de GNR avec la Coop Agri-Énergie Warwick décrites à la pièce B-0166.

Lise Duquette
Régisseur

Françoise Gagnon
Régisseur

Nicolas Roy
Régisseur