

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2020-057

R-4008-2017

26 mai 2020

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 relative à l'Étape B

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. (Énergir)

représentée par M^e Hugo Sigouin-Plasse et M^e Philip Thibodeau.

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 et M^e Marc Bishai;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)

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.

Personnes intéressées :

**Association québécoise du propane et Association canadienne du propane
(AQP-ACP)
représenté par M^e Michael Dezainde et M^e Bryan Furlong.**

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	6
2.	PRINCIPALES CONCLUSIONS	8
3.	DEMANDE D'ÉNERGIR	9
4.	ENJEUX JURIDIQUES.....	11
4.1	Modifications à la LRÉ par la Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives.....	11
4.2	Les questions juridiques liées au Règlement.....	18
4.3	Position des parties.....	19
4.4	Les grands principes d'interprétation législative et réglementaire.....	33
4.5	Contexte et objet de la LRÉ.....	42
4.6	Qu'est-ce qu'un volume de GNR livré au sens du Règlement ?	51
4.7	Quelles sont les obligations d'un distributeur de gaz naturel en vertu du Règlement?	61
4.8	La compétence de la Régie en vertu de l'article 72 de la LRÉ	68
5.	LES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET TARIFAIRES	77
5.1	Caractéristique relative au coût	80
5.2	Caractéristique relative aux volumes	88
5.3	Caractéristique relative à la durée	101
5.4	Caractéristiques relatives à la vérification et à la certification du GNR	107
5.5	Caractéristiques du Contrat avec la Ville de Saint-Hyacinthe	109
5.6	Opinion de la Régie.....	111
6.	TRAITEMENT DU DOSSIER.....	123
7.	DEMANDE D'INTERVENTION DE L'AQP ET DE L'ACP	126
8.	CONFIDENTIALITÉ	127
	DISPOSITIF	132
	ANNEXE 1	135
	ANNEXE 2.....	139

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^o), 48, 52 et 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la LRÉ).

[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.² (Énergir ou le Distributeur), dépose et amende plusieurs fois cette demande dont, notamment, la modification portant sur la fixation provisoire d'un tarif GNR³.

[3] Durant cette même période, la Régie rend ses décisions D-2018-052 et D-2018-109⁴ portant, notamment, sur les enjeux et l'obtention du statut d'intervenant au dossier. Dans sa correspondance du 10 juillet 2019, elle permet la restriction recherchée par Énergir visant Summitt et GCP quant à l'accès aux documents confidentiels, notamment les contrats avec les fournisseurs de GNR⁵.

[4] Le *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*⁶ (le Règlement) a été édicté le 20 mars 2019 et publié le 3 avril 2019 dans la Gazette officielle du Québec⁷. Il est entré en vigueur le quinzième jour suivant sa publication.

[5] Dans une correspondance datée du 17 avril 2019, Énergir avise la Régie qu'elle envisage la mise en place d'une approche différente de celle initialement proposée en 2017 de tarif de rachat garanti (TRG) visant les producteurs subventionnés⁸. Le 10 juillet 2019, Énergir confirme à la Régie qu'elle retire du dossier sa preuve initiale relative au TRG visant les producteurs subventionnés⁹. Elle l'informe également qu'elle entend déposer, en

¹ [RLRQ, c. R-6.01](#).

² Société en commandite Gaz Métro a modifié sa dénomination sociale, en français, pour Énergir, s.e.c. le 29 novembre 2017.

³ Pièces [B-0020](#), [B-0022](#), [B-0026](#), [B-0033](#), [B-0071](#), [B-0092](#), [B-0118](#), [B-0130](#) et [B-0134](#).

⁴ Décisions [D-2018-052](#) et [D-2018-109](#).

⁵ Pièce [A-0038](#), p. 2.

⁶ [RLRQ, R-6.01, r. 4.3](#).

⁷ 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).

⁸ Pièce [B-0046](#), p. 2.

⁹ Pièce [B-0123](#).

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.

[6] 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 2019¹⁰, la Régie, par sa lettre procédurale du 7 août 2019¹¹, fait état du traitement du dossier, qu'elle adopte quant aux étapes ultérieures. Elle y fixe les étapes de traitement du dossier, notamment celle de l'Étape B :

« [...] La Régie modifie quelque peu la proposition d'Énergir de traitement de dossier par les étapes mentionnées ci-après.

La Régie juge que la prochaine étape (Étape B) devra être l'étude, en vertu de l'article 72 de la Loi, des caractéristiques des contrats de fourniture de GNR qu'Énergir entend conclure afin de satisfaire la quantité minimale de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel à partir de 2020. Cette étape est jugée prioritaire afin de permettre à Énergir de conclure des ententes concernant l'acquisition de GNR.

La Régie demande 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 [...] ».

[7] Le 11 septembre 2019, Énergir dépose une demande relative à l'Étape B et répond aux suivis requis dans la décision D-2019-107 quant à la détermination du Tarif GNR d'application provisoire et aux modifications proposées aux *Conditions de service et Tarif* (CST). Elle formule également des demandes incidentes¹².

¹⁰ Pièce [B-0159](#).

¹¹ Pièce [A-0051](#).

¹² Pièce [B-0177](#).

[8] Le 30 septembre 2019, la Régie rend sa décision procédurale D-2019-120¹³ par laquelle elle dispose, notamment, du cadre d'examen et du calendrier de traitement de l'Étape B du dossier.

[9] L'audience se déroule du 14 au 22 janvier 2020. Énergir dépose les réponses aux engagements auxquels elle a souscrit en audience le 17 janvier 2020. Puis, interrogée par la Régie lors de l'audience du 22 janvier 2020, Énergir s'engage à déposer une demande amendée précisant et mettant à jour le dispositif sur lequel la Régie doit se prononcer à la présente phase¹⁴.

[10] Le 13 février 2020, Énergir dépose sa demande amendée¹⁵. La Régie entame alors son délibéré.

[11] Par la présente, la Régie rend sa décision à l'égard du plan d'approvisionnement d'Énergir ayant trait aux caractéristiques des contrats qu'elle entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois en GNR à partir de l'année 2020-2021 ainsi que sur l'interprétation du Règlement.

2. PRINCIPALES CONCLUSIONS

[12] La Régie accueille partiellement la demande d'Énergir pour ce qui est des caractéristiques des contrats de fourniture de GNR aux fins de l'atteinte de la cible de 1 % prévue par le Règlement, à compter de l'année tarifaire 2020-2021. En effet, elle accueille les caractéristiques proposées par Énergir relatives à la durée des contrats et aux volumes contractés, soit que la durée maximale pour les contrats d'approvisionnement en GNR soit de 20 ans et que la somme des capacités contractées de GNR demeure inférieure ou égale à 1 % des volumes totaux annuels de gaz naturel prévus être distribués pour l'année 2020-2021. Elle accueille également la demande relative à une caractéristique de coût moyen de l'ensemble des contrats inférieur ou égal à 15 \$/GJ (56,84 ¢/m³), indexé à l'indice des prix à la consommation du Québec, à partir de l'année tarifaire 2019.

¹³ Décision [D-2019-120](#).

¹⁴ Pièce [A-0128](#), p. 107 et 108.

¹⁵ Pièce [B-0315](#).

[13] La Régie se prononce également quant à son interprétation juridique relative à certaines dispositions de la LRÉ ainsi que du Règlement. Ainsi, elle se prononce sur sa compétence en vertu de l'article 72 de la LRÉ, de même que sur ce que constitue un volume livré de GNR aux fins du Règlement et, plus généralement, sur l'obligation d'un distributeur de gaz naturel en vertu du Règlement.

[14] La Régie demande aussi à Énergir de lui soumettre, dans les deux semaines suivant la publication de la présente décision, une procédure par laquelle ses demandes d'approbation spécifiques pourront être examinées.

3. DEMANDE D'ÉNERGIR

[15] Dans sa proposition initiale de juillet 2017, Énergir propose l'implantation d'un TRG¹⁶. Par lettre en date du 17 avril 2019, elle informe la Régie qu'elle entend retirer cette proposition pour lui en substituer une autre.

[16] Il est bon de rappeler que lors de l'audience du 8 mai 2019, Énergir précise que sa nouvelle proposition s'inscrirait en continuité de son objectif initial :

« [...] Et comme on l'a indiqué, malgré l'amendement au TRG, on croit quand même que c'est pertinent de répondre aux questions de la Régie ici puisque l'objectif de la nouvelle stratégie qui va être déposée et du TRG est la même. C'est-à-dire de permettre à Énergir de déterminer le prix qu'elle va être en mesure d'offrir aux producteurs subventionnés. Lequel va être supérieur au prix d'achat établi en fonction du coût évité qui est actuellement approuvé pour Saint-Hyacinthe »¹⁷.

[17] Le 10 juillet 2019, Énergir confirme à la Régie qu'elle retire du dossier sa preuve initiale relative au TRG visant les producteurs subventionnés¹⁸. 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, laquelle est déposée auprès de la Régie en septembre 2019.

¹⁶ Pièces [B-0020](#) et [B-0022](#).

¹⁷ Pièce [A-0022](#), p. 18.

¹⁸ Pièce [B-0123](#).

[18] Dans cette demande du 11 septembre 2019¹⁹, à la lumière des dernières informations obtenues depuis l'audience de la mi-juillet 2019, Énergir souhaite recadrer de nouveau l'objectif poursuivi dans l'Étape B. Elle mentionne que les caractéristiques des contrats à l'égard desquels l'autorisation de la Régie est requise dans le cadre de l'Étape B ont trait aux volumes de GNR contractés avant l'échéance du 30 septembre 2021, soit la première échéance prévue au Règlement, jusqu'à hauteur de 1 % des volumes totaux distribués, mais pas nécessairement livrés avant cette date. Pour certains contrats, les volumes de GNR ne seront pas injectés dans le réseau d'Énergir avant plusieurs années, mais lui permettront d'atteindre le seuil de 5 % à l'horizon 2025-2026, à un prix raisonnable pour la clientèle. Énergir propose donc une stratégie d'achat lui permettant d'atteindre un volume de GNR contracté (et non livré), équivalant à 1 % de ses volumes totaux distribués²⁰.

[19] Énergir prévoit, pour parvenir à livrer la quantité minimale prévue au Règlement à partir de l'année 2020-2021, signer d'autres contrats qui devront être approuvés distinctement par la Régie.

[20] Dans le cadre de sa demande amendée relative à l'Étape B déposée le 13 février 2020²¹, Énergir demande à la Régie d'approuver les caractéristiques des contrats de fourniture de GNR qu'elle entend conclure, correspondant à 1 % des volumes totaux distribués. Selon la demande d'Énergir, ces caractéristiques feraient en sorte que les trois critères suivants seraient respectés :

- la somme des capacités contractées de GNR demeurerait inférieure ou égale à 1 % des volumes totaux annuels de gaz naturel prévus être distribués;
- la durée maximale de chaque contrat serait de 20 ans;
- le coût moyen de l'ensemble des contrats visés serait inférieur ou égal à 15 \$/GJ (56,84 ¢/m³), avec indexation du coût moyen.

[21] Énergir demande également à la Régie de prendre acte que dans le cas où les caractéristiques d'un contrat de fourniture de GNR qu'elle entend conclure ne permettraient pas de respecter un ou plusieurs de ces critères, elle déposerait alors une demande d'approbation spécifique à l'égard de telles caractéristiques auprès de la Régie.

¹⁹ Pièce [B-0177](#).

²⁰ Pièce [B-0199](#), p. 4.

²¹ Pièce [B-0315](#), p. 4 et 5.

[22] Par ailleurs, à l'occasion du dépôt de sa demande amendée, en février 2020, Énergir retire sa demande formulée en septembre 2019 relative à l'approbation des caractéristiques d'un contrat d'achat de GNR qu'elle souhaite conclure avec un fournisseur. Elle retire également sa demande de procéder à une nouvelle détermination du Tarif GNR d'application provisoire prenant effet à compter du 19 juin 2019, ainsi que celle relative à certaines modifications des CST²².

[23] Le Distributeur maintient cependant sa demande de prendre acte des réponses fournies aux suivis requis par la Régie aux paragraphes 162, 163 et 177 de sa décision D-2019-107²³ et d'approuver les caractéristiques de l'entente intervenue entre la Ville de Saint-Hyacinthe et Énergir le 18 septembre 2017²⁴.

[24] Enfin, Énergir maintient sa demande à la Régie d'interdire, pour une durée indéterminée, la divulgation, la publication et la diffusion des informations caviardées contenues aux pièces B-0181 et B-0200 ainsi que la pièce B-0182²⁵.

4. ENJEUX JURIDIQUES

4.1 MODIFICATIONS À LA LRÉ PAR LA LOI CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE 2030 ET MODIFIANT DIVERSES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

[25] En 2016, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*²⁶ (Loi de 2016).

[26] Comme il en sera fait mention par la suite, cette loi modifiait certaines dispositions de la LRÉ et a amené l'édition du Règlement. Divers aspects de ce règlement soulèvent des interprétations différentes, notamment en ce qui a trait aux obligations des distributeurs

²² Pièces [B-0315](#), p. 5, et [B-0177](#), p. 5.

²³ Pièces [B-0180](#) et B-0181, déposée sous pli confidentiel.

²⁴ Pièce [B-0141](#).

²⁵ Pièces [B-0180](#) et B-0181, déposée sous pli confidentiel, [B-0199](#) et B-0200, déposée sous pli confidentiel et B-0182, déposée sous pli confidentiel.

²⁶ [2016, c. 35](#).

de gaz naturel et à la notion de volume livré. Comme la Régie est appelée à interpréter le Règlement, elle croit qu'il est justifié de reprendre ici les aspects pertinents de la Loi de 2016.

[27] Les notes explicatives de la Loi de 2016 mentionnent qu'elle a principalement pour objet de donner suite aux mesures annoncées dans la Politique énergétique 2030 (la Politique énergétique). À cette fin, la Loi de 2016 édicte la *Loi sur Transition énergétique Québec*²⁷ ainsi que la *Loi sur les hydrocarbures*²⁸ et modifie la LRÉ et la *Loi sur Hydro-Québec*²⁹. Elle prévoit également des modifications de concordance à d'autres lois.

[28] En ce qui a trait aux modifications proposées à la LRÉ, les notes explicatives précisent que « [1]a loi modifie aussi la Loi sur la Régie de l'énergie afin de prévoir de nouvelles mesures concernant la distribution de gaz naturel renouvelable par un réseau de distribution [...]. ».

[29] Ainsi, au chapitre II de la Loi de 2016, le législateur modifie la définition de gaz naturel et y intègre la définition de GNR³⁰.

[30] Elle modifie également l'article 5 de la LRÉ afin de souligner que la Régie « favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement [...] »³¹.

[31] La Loi de 2016 modifie aussi l'article 72 de la LRÉ concernant le plan d'approvisionnement d'un distributeur de gaz naturel. Elle y prévoit, au paragraphe 3b) du premier alinéa, que pour l'approvisionnement en gaz naturel, le plan d'approvisionnement doit tenir compte de la quantité de GNR déterminée par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 112³².

[32] Le premier alinéa de cet article 112 de la LRÉ est modifié par l'ajout du paragraphe 4 à l'effet qu'un nouveau pouvoir réglementaire est conféré au gouvernement, soit celui de

²⁷ [RLRQ, c. T-11.02.](#)

²⁸ [RLRQ, c. H-4.2.](#)

²⁹ [RLRQ, c. H-5.](#)

³⁰ Article 2 de la Loi de 2016 modifiant l'article 2 de la LRÉ.

³¹ Article 3 de la Loi de 2016 modifiant l'article 5 de la LRÉ.

³² Article 9 de la Loi de 2016 modifiant l'article 72 de la LRÉ.

déterminer la quantité de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel et les conditions et modalités selon lesquelles une telle livraison s'effectue³³.

[33] En fonction de ce nouveau pouvoir réglementaire, le gouvernement a élaboré le Règlement, qui a été publié le 3 avril 2019 dans la Gazette officielle du Québec, lequel se lit comme suit :

« 1. Tout distributeur de gaz naturel doit livrer annuellement une quantité de gaz naturel renouvelable égale ou supérieure au résultat de la formule suivante :

$$T \times \frac{(LRA3 + LRA2 + LPA1)}{3}$$

Dans la formule prévue au premier alinéa :

1° La variable « T » représente :

- a) un taux de 0,01 à compter de l'année tarifaire du distributeur débutant en 2020;*
- b) un taux de 0,02 à compter de l'année tarifaire du distributeur débutant en 2023;*
- c) un taux de 0,05 à compter de l'année tarifaire du distributeur débutant en 2025;*

2° La variable « LRA3 » représente le total des livraisons réelles de gaz naturel du distributeur au marché des grandes entreprises et au marché des petit et moyen débits pour la troisième année tarifaire précédant l'année en cours, soustrait de toute quantité de gaz naturel renouvelable;

3° La variable « LRA2 » représente le total des livraisons réelles de gaz naturel du distributeur au marché des grandes entreprises et au marché des petit et moyen débits pour la deuxième année tarifaire précédant l'année en cours, soustrait de toute quantité de gaz naturel renouvelable;

4° La variable « LPA1 » représente le total des livraisons prévisionnelles du distributeur au marché des grandes entreprises et au marché des petit et moyen débits pour l'année tarifaire précédant l'année en cours, soustrait de toute quantité de gaz naturel renouvelable.

Le résultat de la formule et les variables décrites aux paragraphes 2° à 4° du deuxième alinéa se quantifient en million de mètres cubes (Mm³) »³⁴.

³³ Article 15 de la Loi de 2016 ajoutant le paragraphe 4 à la fin du premier alinéa de l'article 112 de la LRÉ.

³⁴ [RLRQ, R-6.01, r. 4.3.](#)

Le cheminement du processus d'adoption du Règlement

[34] Comme il peut être constaté des paragraphes précédents, il y a eu un délai de plus de deux ans entre l'entrée en vigueur du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 112 de la LRÉ et l'édition, par le gouvernement, du Règlement et son entrée en vigueur. Il semble approprié d'examiner le cheminement de son processus d'élaboration et d'adoption.

[35] Selon l'article 5 de la LRÉ, tel que modifié par la Loi de 2016, la Régie est tenue de prendre en considération les « *objectifs des politiques énergétiques du gouvernement* ».

[36] En 2016, le gouvernement énonce la Politique énergétique intitulée *L'Énergie des Québécois, source de croissance*³⁵. Par cette politique, il établit des cibles à l'horizon 2030 par rapport à l'année de référence 2013. Ces cibles sont :

- a) améliorer de 15 % l'efficacité avec laquelle l'énergie est utilisée;
- b) réduire de 40 % la quantité de produits pétroliers consommés;
- c) éliminer l'utilisation du charbon thermique;
- d) augmenter de 25 % la production totale d'énergies renouvelables;
- e) augmenter de 50 % la production de bioénergie³⁶.

[37] Afin d'atteindre ces cibles, le gouvernement entend, à l'orientation 3, « *proposer une offre renouvelée et diversifiée aux consommateurs* ». À cet égard, il prévoit, notamment, diversifier et améliorer l'approvisionnement en énergie, ce qui signifie, en matière d'approvisionnement en gaz naturel, qu'il entend accroître la production de GNR³⁷.

³⁵ Pièce [A-0122](#).

³⁶ Pièce [A-0122](#), p. 12.

³⁷ Pièce [A-0122](#), p. 54.

[38] Le 26 juin 2017, le gouvernement dévoile son *Plan d'action 2017-2020 de la Politique énergétique 2030* (le Plan d'action)³⁸, lequel présente les mesures concrètes qu'il entend mettre en œuvre. L'objectif lié au GNR est davantage précisé par rapport à la Politique énergétique, pour se lire désormais comme étant d'« [a]ugmenter la production et la consommation de gaz naturel renouvelable au Québec ». Le gouvernement entend réaliser cet objectif à l'aide des actions 36 et 37 du Plan d'action et prévoit des indicateurs pour mesurer les résultats atteints :

Objectif	Action	Indicateur
Augmenter la production et la consommation de GNR au Québec	36. Contribuer au financement des projets de biométhanisation des matières organiques	Quantité de GNR produit annuellement au Québec
	37. Adopter en 2017 un règlement qui établit à 5 % la proportion minimale de GNR que les distributeurs québécois de gaz naturel doivent injecter dans leur réseau de distribution pour les clients du Québec	Proportion de GNR injecté pour consommation comparativement aux volumes totaux distribués au Québec

Source : Pièce [B-0298](#), p. 3.

[39] Le 22 août 2018, un projet de règlement intitulé *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*³⁹ est publié à la Gazette officielle du Québec.

[40] Le gouvernement propose que la quantité de GNR devant être livrée par les distributeurs de gaz naturel corresponde à une proportion minimale. Cette proportion est fixée à 1 % à compter de l'année 2020, à 2 % à compter de 2023 et à 5 % à compter de 2025.

[41] L'avis de publication du projet de règlement mentionne ce qui suit :

³⁸ Pièce [B-0298](#), p. 3. Le Plan d'action suit de peu l'*Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel Perspectives 2030* de la Régie en date du 7 juin 2017 (Avis A-2017-01, dossier R-3972-2016) (l'Avis de la Régie de 2017). Quant au GNR, voir les p. 89 à 98 de l'Avis de la Régie de 2017.

³⁹ G.O.Q., partie 2, 22 août 2018, 150^e année, [n° 34, p. 6400](#).

« L'étude du dossier ne révèle aucun impact négatif particulier sur les petites et les moyennes entreprises. Toutefois, selon les conditions actuelles du marché, il est estimé que la livraison de la quantité de gaz naturel renouvelable minimale exigée à partir de 2020 représenterait un coût supplémentaire pour les consommateurs de gaz naturel équivalent à 1,1 % de la valeur des livraisons de gaz naturel au Québec en 2017 ».

[42] Il s'agit en fait de l'une des conclusions de l'analyse d'impact réglementaire (l'Analyse d'impact) préparée par le Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (le MERN) et datée d'août 2018⁴⁰.

[43] Le MERN souligne dans ce document que :

« La Politique énergétique 2030 (PE 2030) a pour but de faire du Québec un chef de file nord-américain dans les domaines de l'efficacité énergétique et de l'énergie renouvelable ainsi que de bâtir une nouvelle économie à faible empreinte carbone en plaçant le consommateur au centre des initiatives pour faire de cette vision une réalité. Le Gouvernement du Québec souhaite augmenter de 25 % la production d'énergies renouvelables et augmenter de 50 % la production de bioénergie, y compris le gaz naturel renouvelable (GNR) »⁴¹.

[44] Le projet de règlement répond, selon l'Analyse d'impact, à l'objectif gouvernemental de favoriser le déploiement d'une filière émergente et la réalisation de projets de biométhanisation municipaux et agricoles, ainsi que de conversion thermochimique de la biomasse forestière résiduelle. Toujours selon cette analyse, il est estimé que l'injection supplémentaire d'un volume de 60 Mm³ de GNR, soit le volume qui serait nécessaire au respect des nouvelles exigences réglementaires à l'horizon 2020,

⁴⁰ Pièce [B-0297](#). Document disponible [en ligne](#), dernière consultation le 21 avril 2020. En vertu de la politique sur l'allègement réglementaire, le MERN doit en effet produire et diffuser une analyse d'impact réglementaire pour tout projet de règlement ayant des répercussions sur les entreprises ou qui les concerne. L'intérêt particulier d'une analyse d'impact réglementaire est qu'elle doit être soumise au conseil exécutif avec un projet de règlement. Elle n'est certes pas normative, mais elle est d'intérêt pour contextualiser l'adoption d'un règlement par le gouvernement. (Décret [1166-2017](#) concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif, 6 décembre 2017, Gazette Officielle du Québec, 3 janvier 2018, 150^e année, n° 1, p. 31 - Annexe à la politique sur l'allègement réglementaire et administratif – pour une réglementation intelligente, p. 37 et 38, par. 16 à 19 et p. 39, par. 26. Codification administrative disponible [en ligne](#). Voir aussi la décision du Tribunal administratif du travail dans *FTQ Construction c. Ministère des transports du Québec*, 2019 QCTA 2144, par. 119.

⁴¹ Document disponible [en ligne](#), p. 3.

représente un coût supplémentaire de 20,6 M\$/an pour les utilisateurs de gaz naturel, composés principalement des clients commerciaux, institutionnels et industriels⁴².

[45] Selon cette analyse, il est toutefois difficile d'évaluer l'impact de cette réglementation à l'horizon 2025, où une proportion minimale de 5 % de GNR serait exigée, considérant, notamment, l'incertitude sur l'évolution du prix du gaz naturel, du coût des droits d'émission du système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) et de l'évolution des technologies de production du GNR. La poursuite de cette mesure, si le coût d'acquisition du GNR devait se maintenir à un niveau supérieur à celui du gaz naturel d'origine fossile, pourrait constituer une contrainte à la compétitivité des entreprises québécoises. Toutefois, une hausse des droits d'émission du SPEDE et du gaz naturel contribuerait à réduire le surcoût d'achat du GNR et l'écart tarifaire entre les deux types de fournitures.

[46] L'Analyse d'impact s'intéresse particulièrement aux projets en cours ou à venir devant se réaliser au Québec.

[47] Cette analyse, au soutien du Règlement, cette fois datée de février 2019, est la même que celle d'août 2018 soumise au soutien du projet de Règlement⁴³.

[48] Le communiqué de presse émis le 26 mars 2019 par le MERN⁴⁴, lors de l'édiction du Règlement, énonce ce qui suit :

« Le nouveau règlement vise à favoriser une utilisation accrue de GNR et à soutenir le déploiement de cette filière émergente au Québec, contribuant ainsi à réduire la consommation et les importations de combustibles fossiles émetteurs de gaz à effet de serre (GES) et à l'atteinte des cibles de la Politique énergétique 2030. Il précise également la progression de la proportion minimale de GNR que les distributeurs québécois devront injecter dans leur réseau, soit de 1 % à compter de l'année 2020, à 2 % à compter de 2023, et à 5 % à compter de 2025. Son entrée en vigueur est prévue dans les 15 jours suivant sa publication dans la Gazette officielle du Québec ». [nous soulignons]

⁴² Document disponible [en ligne](#), p. 3. Les distributeurs devraient également assumer des coûts non récurrents estimés de 360 000 \$ pour mettre en place les mesures nécessaires à l'achat et à la vente de GNR.

⁴³ Pièce [A-0117](#).

⁴⁴ [Communiqué de presse](#) du 26 mars 2019 par le MERN.

4.2 LES QUESTIONS JURIDIQUES LIÉES AU RÈGLEMENT

[49] Le 10 janvier 2020, la Régie a transmis aux participants une lettre dans laquelle elle a formulé des questions de nature juridique émanant des diverses preuves et argumentations soumises dans le cadre du dossier⁴⁵, afin d'en discuter lors de l'audience. Cette lettre est reproduite à l'annexe 1 de la présente décision.

[50] Lors de l'audience, Énergir et les intervenants ont souligné l'importance que la Régie se prononce sur l'interprétation du Règlement, avant de se prononcer sur les autres aspects du dossier, tant en matière d'approvisionnement qu'en matière tarifaire. La Régie est du même avis qu'eux et c'est pourquoi elle se prononce à cet égard dans la présente section.

[51] À des fins de simplification, la Régie regroupe ces questions juridiques comme suit :

- a) Qu'est-ce qu'un volume de GNR livré au sens du Règlement?
 - i. Plus précisément, est-ce qu'un volume de GNR injecté sur le réseau du Distributeur, et dont la livraison est à une interconnexion sur le territoire de sa franchise, doit être considéré à titre de volume livré aux fins du Règlement?
 - ii. Est-ce que le biogaz du réseau dédié de Sainte-Sophie-Saint-Jérôme (le Biogaz de Sainte-Sophie), réputé du gaz naturel par la *Loi concernant la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives* (Loi de 2006)⁴⁶, doit être considéré comme du GNR livré aux fins du Règlement?
- b) Quelles sont les obligations d'un distributeur de gaz naturel en vertu du Règlement?

⁴⁵ Pièce [A-0111](#).

⁴⁶ [Projet de loi n° 52](#) - 2006, chapitre 46, p. 29 et 30.

4.3 POSITION DES PARTIES

Énergir

[52] En ce qui a trait à la question de ce que constitue un volume de GNR livré au sens du Règlement, la position d'Énergir est à l'effet que l'on ne doit tenir compte que des livraisons faites aux consommateurs en franchise et que le volume de GNR livré à une interconnexion pour une consommation hors franchise ne doit pas être comptabilisé aux fins du Règlement⁴⁷.

[53] Pour justifier sa position, Énergir souligne que la quantité de GNR qu'un distributeur est tenu de livrer annuellement est calculée en fonction des volumes totaux livrés en franchise, au cours des trois dernières années. Selon elle, si l'intention du législateur avait été de comptabiliser les volumes transportés hors franchise, il aurait alors également prévu, par souci de cohérence, que les volumes transportés hors franchise doivent également être considérés dans le calcul des cibles annuelles.

[54] De plus, selon elle, une lecture des différents articles de la LRÉ permet de conclure que la notion de « livraison » correspond à la notion de distribution à la clientèle du distributeur (voir, par exemple, les articles 31 (1), 31 (4.1), 48, 49, 51, 63, 72 (3a) et 77).

[55] À titre d'exemple, l'article 77 de la LRÉ impose à tout titulaire d'un droit exclusif de distribution l'obligation suivante :

« 77. Un distributeur de gaz naturel est tenu de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution.

Dans ce territoire, il doit en outre recevoir, transporter et livrer au consommateur qui lui en fait la demande, le gaz naturel acquis d'un tiers par ce consommateur et destiné à être consommé par ce dernier ou lorsque la demande est faite par un courtier en gaz naturel agissant en son nom propre, celui d'un producteur ou d'un consommateur ». [nous soulignons]

⁴⁷ Pièces B-0296, déposée sous pli confidentiel, p. 8 à 10, et [A-0128](#), p. 48 à 64.

[56] Énergir argumente au surplus qu'en vertu de l'article 5 de sa loi, la Régie doit prendre en considération les objectifs des politiques énergétiques du gouvernement. Or, le Plan d'action découlant de la Politique énergétique prévoit, à son action 37, que le Règlement établit la proportion minimale de GNR que les distributeurs de gaz naturel doivent injecter dans leur réseau de distribution pour les clients du Québec. L'indicateur de cette action doit calculer la proportion de GNR injecté pour consommation comparativement aux volumes totaux distribués au Québec.

[57] Selon le Distributeur, il faut déduire de ce plan d'action que le GNR livré correspond à ce qui est consommé au Québec. Il plaide que l'Analyse d'impact au soutien du projet de Règlement exprime également cette position.

[58] Enfin, en ce qui a trait à l'article 15.5.2 des CST, Énergir ne nie pas qu'un producteur du Québec puisse décider de vendre du GNR à des clients situés hors franchise. Cependant, la simple possibilité de pouvoir livrer du GNR hors franchise n'a aucun impact sur l'interprétation que doit recevoir le Règlement. Selon elle, le choix des mots utilisés à cet article ne peut servir à interpréter un règlement.

[59] En réplique à la position de la FCEI à cet égard et à la détermination de la Régie dans sa décision D-2011-108⁴⁸, qui se basait, notamment, sur la position du Distributeur selon laquelle la remise du gaz naturel à une interconnexion située sur le territoire de la franchise constituait une livraison, Énergir nuance désormais sa position⁴⁹.

[60] Ainsi, Énergir soumet qu'elle a choisi, à l'époque, le mauvais choix de mots. Elle ne livre pas à une interconnexion : elle ne fait que transporter à cette interconnexion le GNR destiné à être livré hors franchise. C'est pourquoi, à l'interconnexion, ce n'est pas de la livraison, mais un acheminement du point de réception A à un point B⁵⁰.

[61] Énergir souligne que la Régie fait cette distinction dans sa décision D-2011-108, à ses paragraphes 82, 83, 89 et 91⁵¹, lorsqu'elle approuve la méthode d'établissement des taux applicables aux points de réception et aux points de livraison situés à l'intérieur du territoire du distributeur gazier⁵².

⁴⁸ Dossier R-3732-2010, décision [D-2011-108](#).

⁴⁹ Pièce [A-0128](#), p. 53 et suivantes.

⁵⁰ Pièce [A-0128](#), p. 56.

⁵¹ Dossier R-3732-2010, décision [D-2011-108](#), p. 23 et 25.

⁵² Pièce [A-0128](#), p. 57 et 58.

[62] De plus, à cet égard, Énergir considère que le Règlement ne peut prendre en compte les livraisons aux interconnexions, car il y a un risque de double comptabilisation entre les juridictions. En effet, si un producteur québécois livre 60 Mm³ de GNR à une interconnexion sur le réseau d'Énergir et que ce GNR est par la suite distribué au Vermont, il y aurait une possibilité d'une double comptabilisation puisque, tant le Québec que le Vermont, pourraient les comptabiliser dans leur réglementation respective⁵³.

[63] En ce qui a trait à la question du Biogaz de Sainte-Sophie, Énergir est d'avis que le cadre législatif existant ne permet pas de considérer le biogaz de ce réseau comme faisant partie de l'approvisionnement en GNR⁵⁴.

[64] En effet, elle remarque que la définition de GNR à l'article 2 de la LRÉ prévoit des critères pour être reconnu à ce titre, soit qu'il doit s'agir de méthane de source renouvelable ayant les propriétés d'interchangeabilité lui permettant d'être livré par un réseau de distribution de gaz naturel. Selon Énergir, le méthane de source renouvelable qui transite dans la canalisation dédiée de Sainte-Sophie-Saint-Jérôme ne possède pas le caractère d'interchangeabilité requis par la LRÉ pour constituer du GNR. En conséquence, il ne peut être considéré comme du GNR livré au sens du Règlement.

[65] Pour ce qui est de la question de la détermination des obligations d'un distributeur de gaz naturel en vertu du Règlement, Énergir souligne, d'une part, que l'obligation vise la distribution du GNR et non la fourniture ou le transport. En ce sens, les volumes de GNR qu'elle distribue à un client en achat direct doivent être considérés pour l'atteinte des cibles prévues au Règlement, même si elle n'a pas participé à la fourniture ou au transport de ces volumes.

[66] D'autre part, le Règlement a un caractère absolu en raison du terme « doit » que le gouvernement utilise. En conséquence, le distributeur a l'obligation absolue de livrer une quantité minimale de GNR. Dans la mesure où l'achat direct ne lui permet pas de livrer les quantités minimales imposées par le Règlement, il doit alors prendre les mesures nécessaires afin de respecter le Règlement, ce qui implique nécessairement qu'il doit s'approvisionner en GNR en quantités suffisantes pour atteindre les cibles réglementaires.

⁵³ Pièce [A-0128](#), p. 60 à 65.

⁵⁴ Pièce [B-0265](#), p. 4 et 5.

[67] Selon Énergir, elle ne peut se contenter de distribuer le GNR de ses clients en achat direct en espérant que les volumes soient suffisants pour atteindre les cibles prévues au Règlement, particulièrement lorsque la preuve démontre que les volumes de GNR en achat direct sont marginaux par rapport aux volumes importants requis en vertu du Règlement. En conséquence, elle doit entreprendre les démarches nécessaires afin d'être en mesure de livrer les quantités minimales requises, et cela passe par l'achat de GNR⁵⁵.

[68] Ainsi, Énergir argumente que, bien que les actions de livrer et fournir représentent des obligations différentes, il faut comprendre qu'en raison de l'obligation absolue contenue au Règlement de livrer une quantité précise, si la somme des achats des clients volontaires et des ventes des achats directs n'est pas suffisante pour atteindre le taux prévu au Règlement, Énergir considère que l'obligation du distributeur de livrer inclut implicitement celle d'acquérir le GNR résiduel⁵⁶.

ACEFQ

[69] Sur la question de ce que constitue un volume de GNR livré au sens du Règlement, l'ACEFQ affirme qu'il serait raisonnable de comptabiliser les livraisons destinées à une consommation hors franchise aux fins de la cible réglementaire.

[70] Selon elle, le Règlement ne prévoit pas de conditions et modalités relatives au destinataire ou à la destination géographique des livraisons. Par ailleurs, dans le contexte des CST, le distributeur peut livrer de la production québécoise pour une consommation hors franchise.

[71] L'ACEFQ souligne toutefois que l'intention du gouvernement ne peut s'évaluer clairement à la lecture combinée de la Politique énergétique, au Plan d'action lié à cette politique et à l'Analyse d'impact du Règlement. En effet, dans ces documents, le gouvernement souligne son intention d'augmenter la production de GNR au Québec. Par conséquent, l'exportation ou la livraison pour une consommation hors Québec n'est pas à proscrire si elle peut aider au développement de la filière de production du GNR au Québec.

[72] Au terme de son examen de la Politique énergétique et de son Plan d'action, l'intervenante conclut que le fait de favoriser une utilisation accrue de GNR au Québec ou

⁵⁵ Pièce [A-0128](#), p. 9 et 10.

⁵⁶ Pièce [B-0319](#), p. 83 à 93.

d'en injecter dans le réseau de distribution pour les clients du Québec n'implique pas une exclusivité pour le Québec et n'exclut nullement la livraison de GNR pour exportation ou hors franchise.

[73] En ce qui a trait au Biogaz de Sainte-Sophie, l'ACEFQ soumet que cette livraison de gaz naturel devrait être considérée comme une livraison de GNR et être prise en compte dans l'atteinte des cibles. Elle souligne que, dans son plan d'action établi en 2017, la cible de GNR que devait livrer le distributeur gazier pour 2020 était de 5 % (action 37). Le fait que le gouvernement ait choisi une cible aussi importante, considérant entre autres la production limitée de GNR alors établie au Québec, suppose que, dès le départ, il avait pris en considération la production de ce site⁵⁷.

[74] Le fait que le gouvernement ait révisé, en mars 2019, sa cible à la baisse, passant de 5 % à 1 %, ne peut signifier qu'il voulait exclure Sainte-Sophie-Saint-Jérôme ou tout autre producteur de GNR qui livrait déjà des volumes de GNR. Compte tenu de la réalité du marché sur le volume de GNR disponible ainsi que le prix, quoique le gouvernement ait réduit sa cible, il a certainement pris en considération les installations existantes pour la déterminer, car il aurait été contre-productif de fixer une cible impossible à atteindre.

[75] Sur la question des obligations des distributeurs gaziers en vertu du Règlement, l'ACEFQ soumet qu'il ne vise que l'obligation de livrer. En effet, sur ce sujet, le Règlement est clair. Les mots fournir ou transporter n'y apparaissent pas et il ne serait donc pas cohérent d'y lire d'autres obligations ou d'autres actions que le gouvernement n'y a pas inscrites⁵⁸.

[76] Selon l'ACEFQ, cela signifie qu'Énergir a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires afin de pouvoir rencontrer cette obligation de livrer. Elle argumente donc qu'Énergir ne doit pas simplement attendre que des acheteurs de GNR se manifestent et indiquent vouloir en consommer. Elle doit prendre les devants, promouvoir cette source d'énergie et encourager les consommateurs à y avoir recours.

[77] L'intervenante souligne qu'un règlement ne peut s'interpréter d'une manière plus large et libérale que ne le serait une loi. Le terme livrer doit s'interpréter à la lumière des termes et dispositions déjà contenus à la LRÉ. Or, dans cette loi, à l'égard du gaz naturel,

⁵⁷ Pièce [C-ACEFQ-0052](#), p. 12 à 14.

⁵⁸ Pièce [C-ACEFQ-0052](#), p. 6 à 8.

le terme livrer désigne une opération distincte de fournir, transporter ou emmagasiner, tel qu'en témoigne une analyse des articles 1, 31, 48, 49, 52, 63 et 77 de la LRÉ. Ainsi, le Règlement prévoit uniquement l'obligation de livrer, c'est-à-dire offrir le service de distribution et offrir d'acheminer le gaz à un consommateur ou un client.

[78] Selon l'intervenante, les articles 63 et 77 de la LRÉ sont particulièrement instructifs parce que le législateur y a utilisé le mot livrer en opposition ou en complément des actions de transporter et fournir. Ainsi, non seulement la LRÉ identifie-t-elle, de manière bien distincte, les actions de livrer, fournir, transporter, acheter, vendre et emmagasiner le gaz naturel, mais ces actions sont traitées distinctement en ce que les droits et obligations qui en découlent sont aussi traités distinctement. L'intervenante en conclut que l'utilisation du mot livrer dans le Règlement doit s'interpréter selon son utilisation dans la LRÉ et donc restrictivement.

[79] L'ACEFQ précise que le Règlement est silencieux quant à l'obligation d'acquérir la fourniture, personne n'étant désigné en particulier pour assumer cette obligation. S'appuyant sur les propos du gouvernement, notamment dans l'analyse économique du Règlement, elle soutient que ces textes indiquent clairement que le gouvernement voulait, pour le moment, s'assurer que les consommateurs aient un choix « vert » et qu'ils puissent l'exercer volontairement s'ils voulaient prendre action et réduire leur empreinte carbone⁵⁹.

[80] Enfin, l'ACEFQ rejette l'argument d'Énergir en vertu duquel l'exclusion de la fourniture de l'obligation de livrer aurait pour conséquence de vider de son sens le Règlement, parce que c'est une obligation qu'elle a déjà en vertu de l'article 77 de la LRÉ⁶⁰.

[81] Selon elle, le Règlement requiert d'Énergir d'être proactive dans ses conditions de service, et sur le terrain avec ses clients, afin de les informer de la disponibilité du GNR et de les solliciter afin qu'ils adhèrent aux achats volontaires de GNR. Énergir devrait également mettre en place rapidement toutes les mesures utiles et nécessaires, y compris les CST, afin d'identifier les clients en achat direct qui acquièrent ou veulent acquérir du GNR.

⁵⁹ Pièce [C-ACEFQ-0052](#), p. 8 et 9, par. 47 à 54.

⁶⁰ Pièce [C-ACEFQ-0052](#), p. 9, par. 55 à 59.

ACIG

[82] Sur la question de ce que constitue un volume de GNR livré au sens du Règlement, l'ACIG souligne que la définition de réseau de gaz naturel à l'article 2 de la LRÉ englobe la fourniture, le transport et la livraison⁶¹.

[83] Le Règlement réfère à un distributeur de gaz naturel qui est défini à l'article 2 de la LRÉ comme celui qui est titulaire d'un droit exclusif de distribution. L'article 63 de la LRÉ, qui décrit le droit exclusif de distribution de gaz naturel, mentionne qu'il confère à son titulaire, sur son territoire, le droit, à l'exclusion de quiconque, notamment, d'exploiter un réseau de gaz naturel et celui de transporter et de livrer par canalisation le gaz destiné à la consommation. Certains pourraient donc argumenter que le GNR devrait être livré en franchise, vu la notion de territoire.

[84] Par contre, l'ACIG observe que le Règlement ne réfère pas spécifiquement à la livraison sur le réseau pour fins de consommation, ce qui permettrait de prétendre que le volume livré de GNR pour une consommation hors franchise pourrait être comptabilisé aux fins du Règlement⁶².

[85] Sur la question des obligations des distributeurs gaziers en vertu du Règlement, l'ACIG soumet qu'il ne vise que l'obligation de livrer⁶³.

[86] Après un examen de la jurisprudence et de la doctrine relatives aux principes d'interprétation, l'intervenante souligne qu'il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global, en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur. Dans son rôle d'interprète, la Régie doit d'abord rechercher le sens d'une disposition à l'aide des termes que le législateur a choisi d'utiliser dans le texte de loi en cause. Lorsque l'interprète cherche le sens à donner à un texte de loi, il doit éviter de l'interpréter de manière à ajouter des termes qui sont absents, afin de ne pas usurper la fonction du législateur⁶⁴.

[87] Ainsi, l'ACIG observe que lorsqu'est effectué l'exercice de repérer dans la LRÉ les différentes dispositions portant sur la livraison du gaz naturel, notamment les articles 1, 31,

⁶¹ Pièce [C-ACIG-0043](#), p. 26, par. 108 et 109.

⁶² Pièce [C-ACIG-0043](#), p. 26, par. 110.

⁶³ Pièce [C-ACIG-0043](#), p. 23 à 25, par. 98 à 102.

⁶⁴ Pièce [C-ACIG-0043](#), p. 23, par. 100.

48, 77, 82, 83, 86 et 98, il peut être constaté que l'action de livrer est traitée distinctement de celle de fourniture.

[88] De l'avis de l'ACIG, et contrairement à ce qui est proposé par Énergir, l'interprète du Règlement ne peut lire de façon implicite dans l'expression « *tout distributeur de gaz naturel doit livrer* [...] » prévue au Règlement une obligation de s'approvisionner. Elle souligne qu'il serait hasardeux d'ajouter des mots au Règlement comme, par exemple, l'ajout de l'obligation de fourniture. Elle note que, dans le même ordre d'idées, il ne faut pas lire que ce qui est requis du Distributeur est de livrer du GNR de source québécoise uniquement⁶⁵.

FCEI

[89] Sur la question de ce que constitue un volume de GNR livré au sens du Règlement, la FCEI est d'avis que le Règlement ne doit pas être interprété restrictivement ou de manière à empêcher ou freiner le développement de la filière de GNR au Québec. Il faut plutôt adopter une interprétation large et libérale permettant le plein accomplissement des objectifs du Règlement.

[90] La FCEI mentionne que cette méthode d'interprétation a été reconnue par la Régie lors de dossiers antérieurs.

[91] L'intervenante souligne que le Règlement ne prévoit aucune définition de ce que constitue un « volume livré ». Cette notion n'est pas non plus définie à la LRÉ, comme l'a reconnu Énergir dans le cadre de sa plaidoirie⁶⁶.

[92] La FCEI tient à rappeler que les CST au 1^{er} décembre 2019 prévoient, à leur article 1.3, deux définitions distinctes pour des « volumes livrés », dépendamment que ces volumes soient livrés en territoire ou hors territoire :

⁶⁵ Pièce [C-ACIG-0043](#), p. 25, par. 103.

⁶⁶ Pièce [C-FCEI-0048](#), p. 6, par. 21.

*« VOLUMES LIVRÉS EN TERRITOIRE**Livraison de gaz naturel à l'ensemble du réseau d'Énergir.**VOLUMES LIVRÉS HORS TERRITOIRE**Livraison de gaz naturel à un point d'interconnexion au réseau TCPL/TQM »⁶⁷.*

[93] Ces définitions aux CST ont été approuvées par la Régie le 11 octobre 2012, dans le cadre du dossier R-3732-2010 et réapprouvées subséquemment, lors de chaque examen des CST. Selon l'intervenante, il appert donc que, tant la Régie qu'Énergir reconnaissent que la notion de « volumes livrés », et donc de livraison, peut référer autant à des volumes de gaz naturel pouvant être livrés à l'intérieur du territoire de la franchise exclusive de distribution d'Énergir qu'à l'extérieur de celle-ci, grâce à un point d'interconnexion sur le territoire. Bien qu'elle reconnaisse que ces définitions ne soient pas contraignantes à l'égard du Règlement, la FCEI est toutefois d'avis que, dans un souci de cohérence, c'est à la lumière de cette double définition de la notion de « volumes livrés » que la Régie doit interpréter le Règlement.

[94] La FCEI soumet que si le gouvernement avait voulu, par le biais du Règlement, assujettir la vente des volumes de GNR qui y sont fixés uniquement au marché québécois, il l'aurait spécifiquement indiqué. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce⁶⁸.

[95] En vertu du libellé du Règlement, tel que présentement rédigé, la FCEI est d'avis que tant et aussi longtemps que du GNR transite par le biais de son réseau de distribution, indépendamment qu'il soit destiné à être consommé au Québec ou à l'extérieur de la province, Énergir rencontre ses obligations, telles que prévues au Règlement, sous réserve que les seuils prévus soient rencontrés.

[96] Une telle interprétation du Règlement est conforme avec le changement de paradigme associé au nouvel encadrement législatif et réglementaire de la transition énergétique, en vertu duquel une loi ou un règlement doit être interprété de sorte à lui donner son plein effet.

⁶⁷ Pièce [C-FCEI-0048](#), p. 6, par. 22 renvoyant aux CST au 1^{er} décembre 2019, article 1.3.

⁶⁸ Pièce [C-FCEI-0048](#), p. 7, par. 26.

[97] La FCEI est d'avis que le fait d'interpréter le Règlement de façon à exclure la possibilité d'exporter du GNR à l'extérieur du territoire québécois reviendrait à donner une interprétation restrictive du Règlement, en fonction de contraintes territoriales n'étant, par ailleurs, pas spécifiquement prévues au Règlement⁶⁹.

[98] De plus, la FCEI est d'avis que le fait de donner une portée au Règlement permettant la livraison du GNR hors de la franchise d'Énergir n'est nullement incompatible avec les objectifs du Règlement, soit d'accroître la production de GNR au Québec et favoriser sa consommation⁷⁰.

[99] Selon l'intervenante, l'avantage d'exporter des volumes de GNR hors du territoire du Québec est indéniable pour les consommateurs québécois, puisque cela permettrait d'éviter de socialiser, en partie ou en totalité, les coûts associés à des volumes de GNR excédentaires qu'Énergir ne parviendrait pas à écouler auprès d'acheteurs volontaires dans le marché québécois.

[100] La FCEI note que, lors de sa plaidoirie, Énergir soutient que la lecture des articles 31 (1^o), 31 (4.1^o), 48, 49, 51, 63, 72 (3a) et 77 de la LRÉ permet de conclure que la notion de « livraison » correspond à la notion de distribution à la clientèle du distributeur. Elle donne en exemple l'article 77 de la LRÉ.

[101] Outre le fait qu'Énergir n'expose aucun argument au soutien de l'interprétation qu'elle propose, la FCEI soumet que la position d'Énergir est mal fondée puisqu'elle implique que la Régie n'avait pas compétence pour approuver le tarif de livraison de GNR hors territoire prévu à l'article 15.5.2.2.2 des CST⁷¹.

[102] En effet, si l'interprétation d'Énergir devait être retenue, il ne resterait plus aucune base légale à cette disposition des CST. Plus spécifiquement, l'article 31 (1^o) de la LRÉ permettant à la Régie de fixer des tarifs, notamment pour la livraison de gaz naturel, ne permettrait alors pas de couvrir les cas de livraison hors territoire.

⁶⁹ Pièce [C-FCEI-0048](#), p. 7, par. 30.

⁷⁰ Pièce [C-FCEI-0048](#), p. 7, par. 31.

⁷¹ Pièce [C-FCEI-0048](#), p. 11, par. 45.

[103] La FCEI soumet que cette interprétation ne peut être retenue par la Régie. Cette dernière a d'ailleurs reconnu qu'elle avait compétence pour fixer un tel tarif de livraison hors de la franchise exclusive d'Énergir dans sa décision D-2011-108⁷².

[104] Finalement, l'intervenante note sur cette question un double standard dans l'interprétation que fait Énergir de l'objectif sous-jacent poursuivi par le Règlement. Énergir fait valoir que si le gouvernement avait souhaité que la provenance du GNR soit limitée au Québec, il l'aurait indiqué explicitement dans la LRÉ ou le Règlement.

[105] Par contre, Énergir ne semble pas voir dans l'absence d'indication explicite quant à la destination du GNR (en franchise ou hors territoire) un obstacle à l'interprétation restrictive qu'elle propose, alors que l'intention du gouvernement de favoriser la production au Québec est exprimée de manière au moins aussi claire dans les différents documents mentionnés ci-dessus que son intention de favoriser la consommation au Québec.

[106] La FCEI soumet que ce double standard est incohérent et contradictoire avec les principes d'interprétation applicables. Ou bien il faut donner une pleine portée au Règlement relativement aux éléments à propos desquels il est muet, ou bien il faut l'interpréter restrictivement. En aucun cas, n'est-il approprié d'appliquer ces règles d'interprétation de façon variable⁷³.

GRAME

[107] Selon le GRAME, le changement de paradigme doit être le critère déterminant pour tout exercice d'interprétation du Règlement. Selon lui, la lutte contre les changements climatiques est la motivation principale pour promouvoir l'énergie renouvelable qu'est le GNR. En conséquence, les textes réglementaires doivent être interprétés en « *levant le voile* » purement textuel et en regardant quelles conséquences découleront de l'interprétation⁷⁴.

[108] Sur la question de ce que constitue un volume de GNR livré au sens du Règlement, le GRAME soumet qu'il y a plusieurs interprétations possibles. Il souligne qu'il faut alors retenir l'interprétation qui aura les conséquences les mieux alignées avec l'objectif

⁷² Pièce [C-FCEI-0048](#), p. 11, par. 46 et 47.

⁷³ Pièce [C-FCEI-0048](#), p. 11 et 12, par. 50.

⁷⁴ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 1 à 6, par. 28.

recherché par le législateur et l'exécutif et il soumet que cette intention est de favoriser la consommation locale de GNR⁷⁵.

[109] En ce qui a trait au Biogaz de Sainte-Sophie, toujours sur la base de choisir l'interprétation qui va s'aligner le mieux avec les conséquences et les objectifs recherchés par le législateur, et afin de faciliter la transition vers plus d'énergie renouvelable et carboneutre, le GRAME invite la Régie à retenir l'interprétation où ce réseau n'est pas reconnu aux fins de l'atteinte du seuil de 1 %⁷⁶.

[110] Pour ce qui est de la question des obligations des distributeurs gaziers en vertu du Règlement, le GRAME soumet que le Règlement vise tant l'obligation de livrer que de fournir.

[111] Selon lui, l'obligation à laquelle le Distributeur est astreint par le Règlement est une obligation de résultat, soit celle de livrer⁷⁷. Si le Distributeur est en mesure de livrer sans s'approvisionner, par exemple parce qu'il y a suffisamment d'achats directs, il satisfera son obligation réglementaire.

[112] Si, au contraire, aucune personne ne souhaite consommer de GNR, le Distributeur sera toujours obligé d'en livrer au moins 1 %, ce qu'il devra faire à même son gaz de réseau. Dans ce cas aussi, la production et la consommation de GNR seront stimulées.

[113] Le GRAME soutient que le Distributeur a ainsi un rôle à remplir dans cette transition, d'autant plus que, selon la preuve au présent dossier, les achats directs ne suffisent pas à satisfaire l'obligation de 1 %. C'est pourquoi l'intervenant croit que, dans ce contexte factuel, l'obligation de livrer implique nécessairement le fait de s'approvisionner. Il ajoute que même le Distributeur considère qu'il est lié par une obligation d'ajouter du GNR dans ses livraisons, nonobstant les demandes de clients volontaires⁷⁸.

[114] Le GRAME note que l'article 72 de la LRÉ prévoit que le plan d'approvisionnement d'Énergir « doit tenir compte » de la quantité de GNR déterminée par le Règlement. De plus, l'article 112 (1)(4) de la LRÉ utilise sciemment la même terminologie que le

⁷⁵ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 9 à 11, par. 63.

⁷⁶ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 12, par. 69.

⁷⁷ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 7, par. 33.

⁷⁸ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 8, par. 37 et 38.

Règlement, soit « *la quantité de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel* »⁷⁹.

[115] De surcroît, l'article 72 de la LRÉ vise « *un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats [que le distributeur] entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois* ». Selon le GRAME, les mots « *besoins des marchés québécois* » sont sujets à interprétation et il les interprète comme signifiant que, selon le législateur et l'exécutif, les marchés québécois ont minimalement besoin que 1 % du gaz naturel livré soit du GNR⁸⁰.

[116] Selon le GRAME, puisque la notion de « besoins des marchés » et la référence au Règlement se retrouvent dans le même article 72 de la LRÉ, cela signifie que l'obligation de 1 % est entièrement indépendante des demandes de la clientèle consommatrice⁸¹.

[117] Le GRAME explique qu'il n'y a aucune obligation légale ou réglementaire explicite pour le Distributeur d'acheter du GNR. Cependant, selon l'intervenant, dans les faits, considérant que les achats directs n'atteignent pas le seuil de 1 % et que le Distributeur a une obligation absolue de livrer 1 % de GNR, ce dernier va nécessairement devoir en acheter pour rencontrer son obligation réglementaire⁸².

[118] Or, ce ne sont pas toutes les obligations qui sont écrites textuellement dans les documents légaux. *A priori*, ces obligations ne dictent pas une manière spécifique et explicite de se comporter, mais dans un contexte factuel spécifique, ces obligations deviennent une obligation d'une personne particulière à agir d'une manière spécifique, ou du moins selon une gamme restreinte de comportements.

[119] En l'espèce, le contexte factuel est que le Distributeur ne pourra pas rencontrer le seuil de 1 % de GNR uniquement par les achats directs. Il se retrouve donc *de facto* avec une obligation d'acheter du GNR pour rencontrer son obligation réglementaire générale, même si ce n'est pas légalement explicite qu'il doive acheter du GNR⁸³.

ROÉÉ

⁷⁹ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 8, par. 39.

⁸⁰ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 8 et 9, par. 46 à 48.

⁸¹ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 8 et 9, par. 46 à 49.

⁸² Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 9, par. 52 et 53.

⁸³ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 10, par. 55.

[120] En ce qui a trait à la question du Biogaz de Sainte-Sophie, le ROÉÉ croit qu'il ne devrait pas être comptabilisé aux fins du Règlement. À cet égard, il présente deux arguments. D'une part, il note que l'alinéa 2 de l'article 63 de la Loi de 2006, en vertu duquel le biogaz est réputé être du gaz naturel, porte uniquement sur la fixation des tarifs et des conditions, alors que le Règlement s'intéresse aux approvisionnements et aux plans d'approvisionnement. D'autre part, le biogaz est réputé gaz naturel, mais en vertu des définitions de l'article 2 de la LRÉ, cela ne fait pas de ce biogaz du GNR. Le GNR doit être interchangeable avec le gaz naturel et le Biogaz de Sainte-Sophie n'a pas cette caractéristique⁸⁴.

[121] Sur la question des obligations des distributeurs gaziers en vertu du Règlement, et plus spécifiquement si l'obligation de livrer annuellement une quantité de GNR correspond à une obligation d'offrir uniquement le service de distribution pour cette quantité de GNR ou à une obligation incluant, en plus du service de distribution, les services de fourniture et de transport, le ROÉÉ soumet la réponse suivante :

« L'obligation de livrer emporte nécessairement dans tout le contexte de la fourniture et le transport. L'implication active d'Énergir est un élément essentiel du virage que le gouvernement veut amorcer en ce qui concerne le GNR. L'Assemblée nationale a modifié la LRÉ afin d'intégrer le GNR par le biais des plans d'approvisionnement qui font partie des obligations des distributeurs en contrepartie des monopoles reconnus sous la LRÉ. Par contre, les distributeurs ne sont pas tenus nécessairement de fournir 100 % des quantités requises »⁸⁵.

SÉ-AQLPA-GIRAM

[122] En ce qui a trait à la question de ce que constitue un volume de GNR livré au sens du Règlement, SÉ-AQLPA-GIRAM propose deux réflexions.

[123] La première est à l'effet que le réglementateur ait commis une erreur terminologique lors de l'édition du Règlement et qu'en recourant à une interprétation téléologique, le mot « livrer » doit être interprété de manière à constituer une obligation de fournir⁸⁶.

⁸⁴ Pièce [C-ROÉÉ-0076](#), p. 6 et 7, par. 13.

⁸⁵ Pièce [C-ROÉÉ-0076](#), p. 5 et 6, par. 12.

⁸⁶ Pièce [B-0320](#), p. 92 et 93.

[124] SÉ-AQLPA-GIRAM ajoute deux arguments pour soutenir cette interprétation. D'une part, si le terme « livrer » devait être interprété littéralement, à savoir que le Distributeur aurait seulement l'obligation de livrer, ce qui lui est distinctement demandé par des acheteurs volontaires ou des clients en achat direct, le Règlement aurait une faible portée ou, en fait, pourrait venir diminuer les efforts en plafonnant la quantité de GNR pouvant être livré par le Distributeur⁸⁷.

[125] D'autre part, il faut regarder la manière dont le Règlement calcule le taux. La formule du calcul est basée sur la totalité des volumes distribués aux clients québécois, tant les achats directs où le Distributeur ne fait que livrer, que le gaz de réseau qu'il fournit à sa clientèle. Selon l'intervenant, il serait illogique d'avoir édicté un Règlement qui aurait établi ce mode de calcul, si la seule obligation était de livrer sans fournir, comme pour les achats directs⁸⁸.

[126] En ce qui a trait au Biogaz de Sainte-Sophie, l'intervenant a expliqué les deux points de vue juridiques qui peuvent prévaloir, l'un pour la reconnaissance du biogaz à titre de GNR, l'autre à l'effet que ce biogaz demeure réputé du gaz naturel conventionnel parce qu'il ne possède pas la qualité d'interchangeabilité. SÉ-AQLPA-GIRAM estime cependant que, dans les circonstances de l'urgence climatique, le gouvernement n'a pas voulu édicter un règlement pour tenir compte de ce qui se fait déjà et est donc d'avis que le biogaz ne devrait pas être comptabilisé aux fins du calcul prévu au Règlement⁸⁹.

4.4 LES GRANDS PRINCIPES D'INTERPRÉTATION LÉGISLATIVE ET RÉGLEMENTAIRE

[127] Avant d'examiner le Règlement lui-même, il est à propos de rappeler qu'il y a lieu de présumer de sa validité d'autant plus qu'aucun participant ne l'a contesté en soi⁹⁰.

⁸⁷ Pièce [B-0320](#), p. 93 et 94.

⁸⁸ Pièce [B-0320](#), p. 94 et 95.

⁸⁹ Pièce [B-0320](#), p. 103.

⁹⁰ En matière de validité de textes réglementaires, voir les commentaires exprimés par la Cour suprême dans l'arrêt *Katz Group Canada Inc. c. Ontario*, 2013 CSC 64, par. 25 à 28. Décision citée par la Régie dans sa décision [D-2014-174](#) (dossier R-3848-2013), p. 17, par. 51.

[128] De même, la Régie signale le principe d'interprétation selon lequel l'interprète d'un règlement doit chercher à le concilier avec sa loi habilitante, comme le reconnaît la Régie dans sa décision D-2014-174 :

« 52 Ainsi, la Cour suprême du Canada énonce, notamment, que les règlements jouissent d'une présomption de validité et que cette présomption « favorise une méthode d'interprétation qui concilie le règlement avec sa loi habilitante de sorte que, dans la mesure du possible, le règlement puisse être interprété d'une manière qui le rend intra vires »⁹¹.

[129] Enfin, il faut rappeler les propos de la Cour suprême du Canada, notamment dans l'arrêt *Glykis c. Hydro-Québec*, à l'effet que les principes d'interprétation d'une disposition législative s'appliquent également à l'interprétation d'une disposition réglementaire⁹².

Méthode moderne d'interprétation

[130] La Régie s'inspire de la méthode cardinale d'interprétation législative, méthode dite moderne, afin d'interpréter le terme « livrer » inscrit au paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 112 de la LRÉ ainsi qu'au Règlement⁹³.

[131] Rappelée à maintes reprises par la Régie, cette méthode a été réitérée dans sa décision D-2019-101 :

« [79] [...] la Régie applique le principe moderne d'interprétation qui fait maintenant autorité dans la jurisprudence canadienne. La Cour suprême du Canada favorise depuis longtemps ce principe qui oblige l'interprète à lire les termes d'une loi dans leur contexte global.

*[80] Par ailleurs, la Cour suprême du Canada a réitéré à nouveau sur ce sujet dans l'arrêt *Ostiguy c. Allie* :*

“ [...] La méthode moderne d'interprétation des lois requiert du reste de rechercher l'intention du législateur, ce qui implique de tenir compte non seulement du libellé des articles concernés mais également de leur

⁹¹ Dossier R-3848-2013, décision [D-2014-174](#), p. 19, par. 52.

⁹² *Glykis c. Hydro-Québec*, 2004 CSC 60, [2004] 3 R.C.S. 285, par. 5.

⁹³ Voir à cet égard la décision [D-2019-031](#), p. 15, par. 62.

contexte, dont les réformes législatives et les débats y afférents (Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21) ”.

[81] Selon le professeur Pierre-André Côté, la méthode moderne d'interprétation fait l'objet d'un large consensus :

“ 1112. En conclusion, on peut dire qu'actuellement il se dégage malgré tout un large consensus à la Cour suprême du Canada autour de l'idée que l'interprétation ne saurait jamais se confiner au texte de la loi, qu'il s'agisse d'établir le sens de la règle légale ou de justifier le sens retenu au terme du processus d'interprétation [note de bas de page omise] ”.

[82] Dans un jugement récent, le juge Granosik de la Cour supérieure, après avoir fait un long historique des principes d'interprétation, précise ce qui suit :

“ En somme, il faut conclure que la méthode d'interprétation littérale ne doit pas être utilisée de manière exclusive pour interpréter une disposition législative [...], et ce, même en présence d'un texte en apparence clair. Il faut non seulement rechercher le sens courant des termes, mais aussi l'objet, l'esprit de la loi et l'intention du législateur ”

[83] Le législateur québécois a retenu ce principe moderne d'interprétation en adoptant les articles 41 et 41.1 de la Loi d'interprétation. Voici le libellé de ces articles :

“ 41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

41.1 Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet » »⁹⁴. [les notes de bas de page ont été omises]

[132] Il faut également considérer la récente décision de la Cour suprême du Canada dans *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*⁹⁵. Quoiqu'il s'agisse d'une décision relative à l'exercice du pouvoir de contrôle judiciaire, les commentaires de la Cour suprême en matière d'interprétation législative sont des plus pertinents.

[133] Elle y énonce, notamment, qu'un organisme administratif est habilité à interpréter la loi qui s'applique à toutes les questions qui lui sont soumises. Cela est d'autant plus vrai lorsque les décisions d'un organisme administratif sont sans appel, comme c'est le cas pour la Régie :

« [14] D'une part, les cours de justice doivent reconnaître la légitimité et la compétence des décideurs administratifs dans leur propre domaine et adopter une attitude de respect. D'autre part, les décideurs administratifs doivent adhérer à une culture de la justification et démontrer que l'exercice du pouvoir public qui leur est délégué peut être [TRADUCTION] « justifié aux yeux des citoyens et citoyennes sur les plans de la rationalité et de l'équité » : la très honorable B. McLachlin, « The Roles of Administrative Tribunals and Courts in Maintaining the Rule of Law » (1998), 12 R.C.D.A.P. 171, p. 174 (soulignement supprimé); voir également M. Cohen-Eliya et I. Porat, « Proportionality and Justification » (2014), 64 U.T.L.J. 458, p. 467-470.

[...]

[24] Le Parlement et les législatures provinciales sont habilités par la Constitution à créer des organismes administratifs et à les investir de larges pouvoirs légaux : Dunsmuir, par. 27. Si le législateur a constitué un décideur administratif dans le but précis d'administrer un régime législatif, il faut présumer que le législateur a également voulu que ce décideur soit en mesure d'accomplir son mandat et d'interpréter la loi qui s'applique à toutes les questions qui lui sont soumises. [...]

[...]

[68] La norme de la décision raisonnable ne permet pas aux décideurs administratifs d'interpréter leur loi habilitante à leur gré et ne les autorise donc

⁹⁴ Dossier R-3996-2016 Phase 2, décision [D-2019-101](#), p. 26 à 28, par. 79 à 83.

⁹⁵ [2019 CSC 65](#).

pas à élargir la portée de leurs pouvoirs au-delà de ce que souhaitait le législateur. Elle vient plutôt confirmer que le régime législatif applicable servira toujours à circonscrire les actes ainsi que les pouvoirs des décideurs administratifs. Même dans les cas où l'interprétation que le décideur donne de ses pouvoirs fait l'objet d'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, un texte législatif formulé en termes précis ou étroits aura forcément pour effet de restreindre les interprétations raisonnables que le décideur peut retenir — en les limitant peut-être à une seule. À l'inverse, lorsque le législateur confère au décideur de vastes pouvoirs au moyen d'un texte législatif rédigé en termes généraux, et ne prévoit aucun droit d'appel devant une cour de justice, il y a lieu de donner effet à son intention d'accorder une plus grande latitude au décideur sur l'interprétation de sa loi habilitante. [...] ».

[nous soulignons]

[134] La Cour suprême du Canada reprend également les principaux principes d'interprétation législative aux paragraphes 117 et suivants :

« [117] La cour qui interprète une disposition législative le fait en appliquant le « principe moderne » en matière d'interprétation des lois, selon lequel il faut lire les termes d'une loi « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'[économie] de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, et Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 26, citant tous deux E. Driedger, Construction of Statutes (2^e éd. 1983), p. 87. Le Parlement et les législatures provinciales ont également donné certaines indications en adoptant des règles législatives qui encadrent explicitement l'interprétation des lois et des règlements : voir, par ex., la Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, c. I-21.

[118] Notre Cour a adopté ce « principe moderne » en tant que méthode appropriée d'interprétation des lois parce que c'est uniquement à partir du texte de loi, de l'objet de la disposition législative et du contexte dans son ensemble qu'il est possible de saisir l'intention du législateur : Sullivan, p. 7-8. Les personnes qui rédigent et adoptent des textes de loi s'attendent à ce que les questions concernant leur sens soient tranchées à la suite d'une analyse qui tienne compte du libellé, du contexte et de l'objet de la disposition concernée, que l'entité chargée d'interpréter la loi soit une cour de justice ou un décideur administratif. Une méthode de contrôle selon la norme de la décision raisonnable qui respecte l'intention du législateur doit donc tenir pour acquis que les instances chargées d'interpréter la loi — qu'il s'agisse des cours de justice ou des décideurs administratifs — effectueront cet exercice conformément au principe d'interprétation susmentionné.

[119] *Les décideurs administratifs ne sont pas tenus dans tous les cas de procéder à une interprétation formaliste de la loi. Comme nous l'avons déjà expliqué, il n'est pas toujours nécessaire de motiver formellement une décision. Dans les cas où il faut en fournir, les motifs peuvent revêtir diverses formes. Et même lorsque l'interprétation à laquelle se livre le décideur administratif est exposée dans des motifs écrits, elle pourrait sembler bien différente de celle effectuée par la cour de justice. L'expertise spécialisée et l'expérience des décideurs administratifs peuvent parfois les amener à s'en remettre, pour interpréter une disposition, à des considérations qu'une cour de justice n'aurait pas songé à évoquer, mais qui enrichissent et rehaussent bel et bien l'interprétation.*

[120] *Or, quelle que soit la forme que prend l'opération d'interprétation d'une disposition législative, le fond de l'interprétation de celle-ci par le décideur administratif doit être conforme à son texte, à son contexte et à son objet. En ce sens, les principes habituels d'interprétation législative s'appliquent tout autant lorsqu'un décideur administratif interprète une disposition. Par exemple, lorsque le libellé d'une disposition est « précis et non équivoque », son sens ordinaire joue normalement un rôle plus important dans le processus d'interprétation : Hypothèques Trustco Canada c. Canada, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, par. 10. Lorsque le sens d'une disposition législative est contesté au cours d'une instance administrative, il incombe au décideur de démontrer dans ses motifs qu'il était conscient de ces éléments essentiels.*

[121] *La tâche du décideur administratif est d'interpréter la disposition contestée d'une manière qui cadre avec le texte, le contexte et l'objet, compte tenu de sa compréhension particulière du régime législatif en cause. Toutefois, le décideur administratif ne peut adopter une interprétation qu'il sait de moindre qualité — mais plausible — simplement parce que cette interprétation paraît possible et opportune. Il incombe au décideur de véritablement s'efforcer de discerner le sens de la disposition et l'intention du législateur, et non d'échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité.*

[122] *Il se peut qu'au moment d'interpréter une disposition législative, le décideur administratif ne tienne aucunement compte d'un aspect pertinent de son texte, de son contexte ou de son objet. Lorsqu'il s'agit d'un aspect mineur du contexte interprétatif, cette omission n'est pas susceptible de compromettre la décision dans son ensemble. Il est bien établi que les décideurs ne sont pas tenus « de traiter expressément de toutes les interprétations possibles » d'une disposition donnée : Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc., 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405, par. 3. À l'instar des juges, les décideurs administratifs peuvent estimer qu'il n'est pas nécessaire de s'attarder, dans leurs motifs, au moindre*

signal d'une intention législative. Dans bien des cas, il peut se révéler nécessaire de ne prendre en compte que les aspects principaux du texte, du contexte ou de l'objet. Toutefois, s'il est manifeste que le décideur administratif aurait pu fort bien arriver à un résultat différent s'il avait pris en compte un élément clé du texte, du contexte ou de l'objet d'une disposition législative, le défaut de tenir compte de cet élément pourrait alors être indéfendable et déraisonnable dans les circonstances. Comme d'autres aspects du contrôle selon la norme de la décision raisonnable, les omissions ne justifient pas à elles seules l'intervention judiciaire : il s'agit principalement de savoir si l'aspect omis de l'analyse amène la cour de révision à perdre confiance dans le résultat auquel est arrivé le décideur ».

[nous soulignons]

Doctrine de la compétence par déduction nécessaire et pouvoir accessoire ou ancillaire

[135] La doctrine de la compétence par déduction nécessaire et du pouvoir accessoire énoncée dans un texte législatif est évoquée par l'article 57 de la *Loi d'interprétation* qui stipule :

« 57. L'autorisation de faire une chose comporte tous les pouvoirs nécessaires à cette fin »⁹⁶.

[136] Dans le cadre du dossier R-3848-2013, la Régie retenait l'argument de la doctrine de la compétence par déduction nécessaire qui a été résumé comme suit dans sa décision D-2014-174 :

« [38] Par ailleurs, le PGQ mentionne que l'argument crucial, à son avis, est celui du pouvoir accessoire à un pouvoir énoncé en termes spécifiques dans un texte législatif. Il cite, au soutien de son argument, l'article 57 de la Loi d'interprétation ainsi que les auteurs Patrice Garant et Pierre-André Côté, qui s'expriment respectivement comme suit :

M^e Patrice Garant :

“ En ce qui concerne l'attribution du pouvoir réglementaire en termes spécifiques, la seule énumération d'objets précis sera considérée

⁹⁶ [RLRQ, c. I-16](#), article 57.

comme exhaustive, sous réserve de la règle voulant que le pouvoir de faire une chose comporte les pouvoirs nécessaires à cette fin ”.

M^e Pierre-André Côté :

“ 316. Le principe des pouvoirs accessoires ou complémentaires (appelés aussi « ancillaires ») est énoncé à l’article 57 de la loi québécoise [d’interprétation) et à l’article 31(2) de la loi canadienne [d’interprétation] : une disposition qui confère un pouvoir est censée conférer également à titre accessoire l’autorité de faire les choses nécessaires à l’exercice du pouvoir conféré [note de bas de page omise] ”.

[39] Le PGQ réfère également à cet égard à la doctrine de la compétence par déduction nécessaire énoncée par le professeur Patrice Garant dans les termes suivants :

“ Il faut tenir compte du contexte global de la disposition, même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident. Cette règle permet l’application de « la doctrine de la compétence par déduction nécessaire » : sont compris dans les pouvoirs conférés par la loi habilitante non seulement ceux qui y sont expressément énoncés, mais aussi, par déduction, tous ceux qui sont de fait nécessaires à la réalisation de l’objectif du régime législatif ” »⁹⁷.

[les notes de bas de page ont été omises]

[137] Ainsi, la compétence de la Régie est celle qui est expressément prévue à la LRÉ, mais elle possède également les pouvoirs qui en découlent implicitement et qui lui sont nécessaires dans l’exercice de ses pouvoirs spécifiques.

[138] À cet égard, elle rappelle les propos du juge Gonthier de la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Bell Canada c. CRTC* sur le pouvoir implicite :

« [...] Les pouvoirs d’un tribunal administratif doivent évidemment être énoncés dans sa loi habilitante, mais ils peuvent également découler implicitement du texte de la loi, de son économie et de son objet. Bien que les tribunaux doivent s’abstenir

⁹⁷ Dossier R-3848-2013, décision [D-2014-174](#), p. 13 et 14.

de trop élargir les pouvoirs de ces organismes de réglementation par législation judiciaire, ils doivent également éviter de les rendre stériles en interprétant les lois habilitantes de façon trop formaliste. J'ai conclu que dans le régime juridique établi par la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur les transports nationaux le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires comporte nécessairement le pouvoir de réexaminer la période pendant laquelle les taux provisoires étaient en vigueur. Le fait que ce pouvoir soit prévu explicitement dans d'autres lois ne saurait changer cette conclusion fondée sur l'interprétation de ces deux lois dans leur ensemble.

Je me vois renforcé dans mon opinion par le fait que le régime de réglementation établi par la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur les transports nationaux confère à l'appelant des pouvoirs très larges en matière de procédure pour veiller à ce que les taux et tarifs de téléphone soient justes et raisonnables en tout temps. À l'intérieur de ce cadre de réglementation, le pouvoir de rendre des ordonnances appropriées pour remédier aux taux provisoires qui ne sont pas justes et raisonnables est nécessairement accessoire au pouvoir de rendre des ordonnances provisoires »⁹⁸.

Présomption contre l'addition de termes

[139] Dans sa décision D-2019-127⁹⁹, la Régie se réfère à certains commentaires du professeur Pierre-André Côté, dans son ouvrage *Interprétation des lois*, en ce qui a trait à la présomption contre l'addition de termes :

« 1042. Si la loi est bien rédigée, il faut tenir pour suspecte une interprétation qui conduirait soit à ajouter des termes ou des dispositions, soit à priver d'utilité ou de sens des termes ou des dispositions. Comme le rappelait récemment la Cour d'appel de l'Ontario : “[TRADUCTION] En général, un tribunal doit présumer que le législateur exprime ce qu'il veut dire et veut dire ce qu'il exprime. ”

1043. La fonction du juge étant d'interpréter la loi et non de la faire, le principe général veut que le juge doive écarter une interprétation qui l'amènerait à ajouter des termes à la loi : celle-ci est censée être bien rédigée et exprimer complètement ce que le législateur entendait dire : “[TRADUCTION] C'est une chose grave

⁹⁸ [Bell Canada c. CRTC](#), [1989] 1 R.C.S. 1722, p. 1756.

⁹⁹ Dossier R-4060-2018, décision [D-2019-127](#), p. 16 et 17.

d'introduire dans une loi des mots qui n'y sont pas et sauf nécessité évidente, c'est une chose à éviter » [...] »¹⁰⁰.

[140] Toutefois, l'auteur mentionne que cette présomption pourra être écartée si l'ajout de termes est nécessaire pour faire ressortir ce qui est implicite :

« 1046. La présomption contre l'addition de mots doit être appliquée avec prudence, car la communication légale est, comme toute autre communication, composée de deux éléments, l'exprès (la formule) et l'implicite (le contexte global de l'énonciation). La présomption étudiée insiste uniquement sur l'élément exprès de la communication. Elle dit que le juge qui ajoute des mots légifère, usurpe la fonction du législateur. Or, dans la mesure où le juge ajoute des mots pour rendre explicite ce qui est implicite dans le texte, on ne peut pas dire qu'il s'écarte de sa mission d'interprète. La question, dans les cas d'espèce, n'est donc pas tellement de savoir si le juge peut ajouter ou non des mots, mais si les mots qu'il ajoute ont un autre effet que d'explicitier l'élément implicite de la communication légale »¹⁰¹.

[les notes de bas de page ont été omises]

[141] Compte tenu des grands principes d'interprétation juridique mentionnés précédemment, la Régie, dans sa quête de donner sens aux dispositions pertinentes de la LRÉ ainsi que du Règlement, s'inspire de la méthode préconisée par la Cour suprême du Canada qui consiste à appliquer le « principe moderne » en matière d'interprétation des lois, selon lequel il faut lire les termes d'une loi « *dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur* ». En ce faisant, la Régie doit se garder cependant d'ajouter des termes qui modifient le sens implicite d'une disposition, c'est-à-dire que les termes ajoutés ont un autre effet que d'explicitier l'élément implicite de la disposition.

4.5 CONTEXTE ET OBJET DE LA LRÉ

[142] La Régie est appelée à interpréter le Règlement d'une manière qui cadre avec le texte, le contexte et l'objet de la LRÉ, compte tenu de sa compréhension particulière du régime législatif en cause.

¹⁰⁰ P.-A. Côté avec la collaboration de S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Thémis, 2009, p. 316 et 317.

¹⁰¹ *Ibid*, p. 318.

[143] Quel est ce régime législatif et quels sont les objectifs recherchés par la LRÉ?

[144] Pour comprendre le contexte et les objectifs de la LRÉ, telle qu'elle a été adoptée en 1996¹⁰², il est instructif de se rappeler les motifs donnés par le gouvernement en 1996, dans sa Politique énergétique de 1996 intitulée *L'énergie au service du Québec*, pour expliquer la création de la Régie :

« Pourquoi une Régie de l'énergie?

La mise en place d'une Régie de l'énergie, ayant la compétence requise pour réglementer le secteur de l'électricité, répond à une nécessité. Grâce à l'initiative majeure que prend ainsi le gouvernement, il sera possible de contre-expertiser de façon satisfaisante les demandes tarifaires d'Hydro-Québec, selon un mécanisme garantissant la transparence et la participation du public.

La formule des régies, qui constitue une approche typiquement nord-américaine, est une réponse à un problème économique et administratif délicat : dans certains secteurs de l'activité économique – le transport et la distribution du gaz naturel et de l'électricité, les télécommunications, par exemple –, la technologie utilisée impose que le produit en cause soit livré au consommateur par l'intermédiaire d'un réseau de canalisations ou de lignes. Ces canalisations et ces lignes nécessitent des investissements lourds, et il est exclu, pour des raisons financières évidentes, que des réseaux concurrents soient mis en place afin de desservir une région ou une zone donnée. Ainsi, les compagnies possédant ces réseaux sont placées dans une situation de « monopole naturel » vis-à-vis des consommateurs : n'étant pas soumises à la concurrence pour approvisionner les utilisateurs qui sont branchés au réseau, elles peuvent imposer aux consommateurs des tarifs injustifiés. Les pouvoirs publics doivent donc intervenir, afin de protéger ces derniers et établir l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement des marchés.

Aux États-Unis comme au Canada, pour régler ce problème, la formule retenue est celle des régies. Les régies sont des organismes quasi judiciaires dont la raison d'être est d'assurer un arbitrage entre les consommateurs et les entreprises de distribution, en utilisant à cette fin des règles directement inspirées des tribunaux. Les régies bénéficient ainsi d'une indépendance qui garantit leur crédibilité vis-à-vis des différents intervenants engagés. Elles font appel aux approches judiciaires pour s'assurer d'un examen rigoureux des questions qui leur sont confiées. L'analyse en audiences publiques des demandes de modification tarifaire permet la participation du public et l'intervention, dans les discussions, de toutes

¹⁰² L.Q. 1996, c. 61.

les parties intéressées. En y ayant recours, le gouvernement permet ainsi aux Québécois de faire partie intégrante de ce processus démocratique, et à toutes les parties intéressées de présenter leur point de vue »¹⁰³. [nous soulignons]

[145] Ce même document explique les champs d'intervention devant être conférés à cette nouvelle Régie :

« Les champs d'intervention de la Régie

L'électricité et le gaz naturel

La Régie de l'énergie sera d'abord l'organisme de réglementation de l'énergie au Québec, intervenant avant tout dans les secteurs où existent des monopoles naturels – soit l'électricité et le gaz naturel. Comme les autres organismes de réglementation nord-américains, la Régie de l'énergie sera dotée de responsabilités au regard des divers domaines d'intervention pouvant avoir un impact sur la tarification, soit la production, le transport, la distribution et la fourniture d'électricité, ainsi que le transport, la distribution, la fourniture et l'emmagasinage du gaz naturel.

Dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel, les distributeurs soumis à la Régie seront Hydro-Québec et les distributeurs gaziers québécois, Gaz Métropolitain et Gazifère.

[...]

Hydro-Québec et les distributeurs gaziers soumettront à la Régie de l'énergie leurs plans de ressources, pour approbation. Le plan de ressources est l'instrument de planification pluriannuelle par lequel le distributeur détermine les moyens utilisés pour répondre à la demande anticipée. Son application a un impact direct sur les tarifs et c'est pour cette raison que les régies examinent les plans de ressources des distributeurs. Les plans de ressources soumis à la Régie seront établis selon une approche correspondant à la planification intégrée des ressources.

L'autorisation des projets

Pour mettre en œuvre leurs plans de ressources, HydroQuébec et les distributeurs gaziers devront obtenir de la Régie de l'énergie l'autorisation de consentir les investissements nécessaires. Cette exigence est logique, puisqu'une fois autorisés, les investissements du distributeur pourront être intégrés dans la base tarifaire et donner lieu à un rendement. Pour les petits projets, la Régie utilisera cette

¹⁰³ [Politique énergétique 1996](#), p. 19.

compétence afin de préciser les conditions de réalisation des investissements envisagés, qui n'auront été présentés que globalement dans le plan de ressources. La Régie procédera ici à ce que l'on appelle la vérification de la justification énergétique du projet »¹⁰⁴. [nous soulignons]

[146] Ainsi, comme il peut être constaté, au moment de la création de la Régie, le législateur reconnaît le contexte physique et économique de la distribution de gaz naturel. Il accorde au gouvernement du Québec le pouvoir d'attribuer des droits exclusifs de distribution de gaz naturel à l'intérieur de sa juridiction.

[147] Comme le souligne la Régie dans sa décision D-2014-032, « *L'intervention de l'État est donc requise dans une situation de « monopole naturel » afin de protéger les consommateurs et d'établir l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement des marchés* »¹⁰⁵.

[148] En contrepartie du monopole, le législateur assujettit tout titulaire d'un droit exclusif de distribution de gaz naturel à la LRÉ. En vertu de cette loi, il accorde compétence exclusive à la Régie pour, d'une part, fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel et, d'autre part, surveiller les opérations de ce dernier pour s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif.

[149] En quelque sorte, cet encadrement législatif compense pour l'absence d'un véritable marché. Généralement, la Régie veille à établir les tarifs que doivent payer les consommateurs à l'entreprise. Elle s'assure que le service offert soit adéquat et qu'il répond aux besoins des consommateurs.

[150] La Cour suprême du Canada décrit comme suit l'équilibre essentiel recherché dans la réglementation des services publics dans l'arrêt *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.* :

« [11] [...] La Commission doit donc s'acquitter de sa fonction de réglementation dans le souci d'établir un équilibre entre l'intérêt du consommateur, d'une part, et l'efficacité et la viabilité financière du secteur de l'électricité, d'autre part. On lui attribue aussi un rôle de « substitut du marché » (2012 ONSC 729, 109 O.R. (3d) 576, par. 54; 2013 ONCA 359, 116 O.R. (3d) 793, par. 38). Sa fonction consiste

¹⁰⁴ [Politique énergétique 1996](#), p. 22 et ss.

¹⁰⁵ Dossier R-3837-2013 Phase 2, décision [D-2014-032](#), p. 14, par. 28.

alors à reproduire au mieux les forces auxquelles serait soumis un service public dans un contexte concurrentiel (Toronto Hydro-Electric System Ltd. c. Ontario (Energy Board), 2010 ONCA 284, 99 O.R. (3d) 481, par. 48).

[12] L'un des leviers les plus puissants dont dispose la Commission pour atteindre ses objectifs réside dans son pouvoir de fixer le montant des paiements que touche l'entreprise pour la prestation du service.

[...]

[20] Lorsqu'il s'agit d'assurer l'équilibre entre les intérêts du service public et ceux du consommateur, la tarification juste et raisonnable est celle qui fait en sorte que le consommateur paie ce que la Commission prévoit qu'il en coûtera pour la prestation efficace du service, compte tenu à la fois des dépenses d'exploitation et des coûts en capital. Ainsi, le consommateur a l'assurance que, globalement, il ne paie pas plus que ce qui est nécessaire pour obtenir le service, et le service public a l'assurance de pouvoir toucher une juste contrepartie pour la prestation du service »¹⁰⁶. [nous soulignons]

[151] La Régie est donc un tribunal de régulation économique dans le secteur de l'énergie. Le législateur québécois lui a notamment confié le rôle de surveillance des opérations et de fixation des tarifs et conditions de services de titulaires de monopole en matière de transport d'électricité ainsi qu'en distribution d'électricité et de gaz naturel, afin que ceux-ci soient justes et raisonnables. C'est notamment à cette fin que la Régie examine le plan d'approvisionnement d'Énergir.

[152] La Politique énergétique, complétée par la Loi de 2016 qui la met en œuvre, constitue l'une des principales initiatives des 15 dernières années en matière énergétique au Québec. Comme le note la Régie dans son récent *Avis relatif à la capacité du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023 à atteindre les cibles définies par le gouvernement du Québec en matière énergétique*¹⁰⁷ (l'Avis), cette loi s'inscrit dans une mouvance de politiques publiques et d'initiatives législatives au Québec¹⁰⁸.

¹⁰⁶ [Ontario \(Commission de l'énergie\) c. Ontario Power Generation Inc.](#), 2015 CSC 44, [2015] 3 R.C.S. 147.

¹⁰⁷ Voir [Avis de la Régie de l'énergie relatif à la capacité du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023 à atteindre les cibles définies par le gouvernement du Québec en matière énergétique](#) - Article 85.41 (2) de la LRÉ, dossier R-4043-2018, Avis A-2019-01, 30 juillet 2019.

¹⁰⁸ La Régie recense dans l'Avis les principales initiatives de politiques publiques et législatives des 10 années précédentes. [Avis](#), p. 23 et 24.

[153] La Loi de 2016 ne modifie pas le rôle de la Régie d'assurer, dans l'exercice de ses fonctions, la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs de gaz naturel. Toutefois, elle ouvre la voie à un nouveau paradigme, notamment, par la modification apportée à l'article 5 de la LRÉ qui précise que la Régie favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement.

[154] Dans l'Avis, la Régie notait à cet égard que « [l]'évolution des politiques énergétiques et de l'encadrement législatif qui en découle constituent donc un véritable nouveau paradigme que la Régie se doit de considérer dans ses propres actions et décisions »¹⁰⁹.

[155] Outre les dispositions mentionnées précédemment, la Loi de 2016 a modifié la LRÉ en y insérant le nouveau chapitre VI.4 intitulé « *Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques* »¹¹⁰ conférant de nouvelles compétences à la Régie. Dans le cadre du dossier R-4043-2018, la Régie a tenu compte de la Politique énergétique dans sa décision relative aux programmes d'efficacité énergétique des distributeurs d'électricité et de gaz naturel ainsi que dans son avis relatif à l'atteinte de cibles prédéterminées par le gouvernement du Québec pour le premier plan directeur formulé en vertu des dispositions de ce nouveau chapitre de la LRÉ. Ainsi, dans sa décision D-2019-088¹¹¹, la Régie a opté pour une interprétation évolutive qui ne remet toutefois pas en cause les principes ou paramètres fondamentaux de la LRÉ.

[156] Dans le présent dossier, la Régie est appelée à examiner des modifications législatives apportées par la Loi de 2016 aux articles 2, 5, 72 et 112 de la LRÉ ainsi qu'à interpréter le Règlement adopté en vertu d'un pouvoir réglementaire de portée limitée énoncé à l'article 112 de la LRÉ.

[157] En raison du principe selon lequel l'interprète d'un règlement doit chercher à le concilier avec sa loi habilitante, la Régie entend interpréter ce que sont les services de « livraison » et de « fourniture » à la lumière des termes et des dispositions contenus à la LRÉ, afin de savoir s'ils ont des significations distinctes et s'ils peuvent être interchangeables.

¹⁰⁹ [Avis](#), p. 24, par. 41.

¹¹⁰ Articles 85.40 à 85.44 de la LRÉ.

¹¹¹ Dossier R-4043-2018, décision [D-2019-088](#).

[158] De l'aveu d'Énergir et des intervenants, comme l'ACEFQ et l'ACIG, ayant effectué l'exercice de repérer dans la LRÉ les différentes dispositions portant sur les services de livraison et de fourniture de gaz naturel, ces deux services, quoique non définis à la LRÉ, sont distincts et le législateur leur confère des attributs et des traitements différents.

[159] La Régie fait le même exercice comparatif, notamment par un examen des articles 1, 31, 48, 49, 52, 63, 77, 82, 83, 86 et 98 de la LRÉ, et en arrive à la même conclusion, soit que le service de livraison est distinct du service de fourniture.

[160] À ce propos, la Régie agréée avec l'ACEFQ que :

« [n]on seulement la LRE identifie-t-elle de manière bien distincte les actions de livrer, fournir, transporter, acheter, vendre et emmagasiner le gaz naturel mais ces actions sont chacune traitées distinctement en ce que les droits et obligations qui en découlent sont traités distinctement »¹¹².

[161] Il faut noter les articles particulièrement instructifs à cet égard, puisque ces services ne sont pas définis par la LRÉ.

[162] À l'article 1 de la LRÉ, le législateur stipule les services auxquels cette loi s'applique :

« 1. La présente loi s'applique à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité ainsi qu'à la fourniture, au transport, à la distribution et à l'emmagasinage du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur.

Elle s'applique également à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit ». [nous soulignons]

[163] Comme il peut être constaté du libellé de cet article, le législateur distingue quatre types de services en matière de gaz naturel, soit :

- la fourniture;

¹¹² Pièce [C-ACEFQ-0052](#), p. 8.

- le transport;
- la distribution (ou livraison);
- l'emmagasinement.

[164] Ces quatre services offerts par le distributeur de gaz naturel sont réglementés par la LRÉ en raison de l'attribution d'un droit exclusif de distribution en conformité avec les modalités prévues au chapitre VI, section I « *Attribution d'un droit exclusif de distribution* »¹¹³ de cette loi.

[165] Le droit exclusif de distribution est donc un élément fondamental de la LRÉ puisque la réglementation existe afin d'équilibrer la situation entre le détenteur d'un monopole et ses clients.

[166] L'article 63 de la LRÉ, prévu à cette section I, précise l'étendue du droit exclusif conféré à un titulaire :

« 63. Un droit exclusif de distribution de gaz naturel confère à son titulaire, sur le territoire où il porte et à l'exclusion de quiconque, le droit d'exploiter un réseau de distribution de gaz naturel et celui de transporter et de livrer par canalisation le gaz naturel destiné à la consommation.

Un droit exclusif de distribution de gaz naturel ne confère pas le droit exclusif d'acheter, de vendre ou d'emmagasiner le gaz naturel ».

[nous soulignons]

[167] Ainsi, le législateur a choisi de conférer au titulaire d'un droit exclusif de distribution l'exclusivité de transporter et de livrer par canalisation le gaz naturel. Cette exclusivité ne s'étend pas à l'achat, la vente et l'emmagasinement de gaz naturel. L'achat et la vente de gaz naturel sont les deux éléments intrinsèques de la fourniture de gaz naturel. Ainsi, le législateur attribue des droits différents au détenteur du monopole selon qu'il s'agisse du service de livraison ou celui de la fourniture.

[168] À la section II du chapitre VI, qui porte sur les obligations des titulaires d'un droit exclusif de distribution, l'article 77 de la LRÉ précise certaines de leurs obligations :

¹¹³ Il s'agit des articles 63 à 71 de la LRÉ.

« 77. Un distributeur de gaz naturel est tenu de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution.

Dans ce territoire, il doit en outre recevoir, transporter et livrer au consommateur qui lui en fait la demande, le gaz naturel acquis d'un tiers par ce consommateur et destiné à être consommé par ce dernier ou lorsque la demande est faite par un courtier en gaz naturel agissant en son nom propre, celui d'un producteur ou d'un consommateur ».

[nous soulignons]

[169] Selon cet article de la LRÉ, l'obligation impérative faite au distributeur de fournir le gaz naturel est circonscrite à toute personne qui le demande, dans le territoire desservi. Au deuxième alinéa de cet article, le distributeur a également l'obligation, à la demande d'un consommateur ou à la demande d'un courtier de gaz naturel agissant en son nom propre, ou au nom d'un producteur ou d'un consommateur, de recevoir, transporter et livrer au consommateur le gaz naturel acheté à un tiers pour sa propre consommation.

[170] Cette disposition est cohérente avec l'article 63 de la LRÉ où l'obligation du distributeur de transporter et de livrer est plus étendue que celle de fournir en raison du droit exclusif qui lui est conféré sur ces activités, alors que son obligation de fourniture est plus limitée.

[171] Un autre aspect fondamental de la LRÉ, prévu à son chapitre IV, est la fixation des tarifs. Le législateur y prévoit deux méthodes pour établir les tarifs. La première est présentée à l'article 49 de la LRÉ¹¹⁴ et s'applique pour la fixation des tarifs de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel. La méthode prévue par le législateur pour la fixation du tarif de fourniture se retrouve plutôt à l'article 52 de la LRÉ et se distingue clairement de celle de l'article 49, notamment en ce que ce tarif de fourniture doit refléter le coût réel d'acquisition.

[172] La Régie interprète ces distinctions clairement énoncées par le législateur comme référant à deux services distincts et différents.

¹¹⁴ « 49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, la Régie doit notamment : [...] » [nous soulignons].

[173] Dès lors, il faut comprendre de l'article 112 (1)(4) de la LRÉ¹¹⁵, adopté en 2016, que lorsqu'il est indiqué que le gouvernement peut déterminer par règlement la quantité de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel, cet article réfère au seul service de livraison, distinct du service de fourniture.

[174] De plus, l'article 112 (1)(4) stipule que le gouvernement peut prévoir par règlement les conditions et les modalités selon lesquelles s'effectue une telle livraison.

[175] L'expression « les conditions et les modalités » est relativement courante dans les énoncés de pouvoir réglementaire. La Cour d'appel du Québec, se référant au *Petit Larousse illustré*, l'a interprétée comme suit dans *Association des courtiers et agents immobiliers du Québec c. Huot*¹¹⁶ :

« [30] [...] En effet, la « condition » désigne, suivant sa définition usuelle : la circonstance à laquelle est subordonné l'accomplissement d'une action et la « modalité » se définit comme : la particularité qui accompagne un fait, un acte juridique ». [les notes de bas de page ont été omises]

[176] Effectivement, le Règlement fixe la quantité de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel et prévoit quelques modalités et conditions, dont les périodes de temps au terme desquelles certains seuils minimaux doivent être atteints. Toutefois, le Règlement ne fait état explicitement d'aucune modalité ou condition additionnelle relative au prix ou à la provenance du GNR.

4.6 QU'EST-CE QU'UN VOLUME DE GNR LIVRÉ AU SENS DU RÈGLEMENT?

4.6.1 EST-CE QUE L'OBLIGATION DE LIVRER DOIT TENIR COMPTE DE LA LIVRAISON AUX INTERCONNEXIONS SITUÉES SUR LE TERRITOIRE?

¹¹⁵ « 112. Le gouvernement peut déterminer par règlement : [...] 4° la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur de gaz naturel, et les conditions et les modalités selon lesquelles s'effectue une telle livraison. [...] » [nous soulignons].

¹¹⁶ [2003 CanLII 47949](#) (QC CA).

[177] La Régie est d'avis, pour les motifs exprimés ci-après, que les volumes de GNR livrés aux interconnexions situées sur le territoire de la franchise attribuée au titulaire d'un droit exclusif de distribution doivent être comptabilisés aux fins du Règlement.

[178] Énoncée sous la forme d'une équation mathématique, l'obligation du distributeur de gaz naturel au terme du Règlement se lit comme suit¹¹⁷ :

$$\text{Livraison annuelle de GNR} \geq T \times \frac{(LRA3 + LRA2 + LPA1)}{3}$$

[179] La proposition de gauche de l'équation mesure la quantité de GNR livrée annuellement en Mm³.

[180] La proposition de droite de l'équation mesure un taux en pourcentage de la moyenne des livraisons réelles et prévisionnelles de gaz naturel du distributeur, en Mm³, au marché des grandes entreprises et au marché des petit et moyen débits des trois années précédant l'année en cours, soustrait de toute quantité de GNR. Il découle de la soustraction du GNR que cette proposition de droite calcule un taux seulement sur la livraison de gaz naturel de source fossile (ou non renouvelable).

[181] Comme il peut être constaté, cette équation cherche à comparer les volumes de GNR livrés annuellement aux volumes de gaz naturel de source fossile (ou non renouvelable) livrés en franchise annuellement.

[182] Puisque la proposition de droite calcule les volumes de gaz naturel de source fossile à partir de la livraison faite à des consommateurs dans la franchise du distributeur, Énergir et certains intervenants argumentent qu'il faut, par cohérence, lire la proposition de gauche comme si ces mêmes paramètres devaient aussi s'y appliquer. En conséquence, il faudrait calculer le volume annuel de GNR livré seulement aux consommateurs situés dans la franchise du distributeur et ne pas comptabiliser le GNR livré aux interconnexions situées sur le territoire.

¹¹⁷ [RLRQ, c. R-6.01](#), a. 112, 1^{er} al., par. 4.

[183] Cet argument ne peut être retenu, car il va à l'encontre de la présomption contre l'addition de termes qui, tel que souligné précédemment, est une règle reconnue en matière d'interprétation. L'interprète du Règlement doit présumer que le gouvernement exprime ce qu'il veut dire et veut dire ce qu'il exprime. Il doit écarter une interprétation qui l'amènerait à ajouter des termes au Règlement, à moins que cela soit requis pour donner sens au Règlement.

[184] Le gouvernement n'a pas précisé, à la proposition de gauche de l'équation, et contrairement à la proposition de droite de l'équation, les éléments du calcul du volume livré. Or, s'il avait souhaité énoncer ces éléments sur lesquels calculer le GNR livré, il aurait été simple pour lui de le faire, d'autant plus s'il souhaitait reprendre les éléments mentionnés à la proposition de droite.

[185] Le gouvernement a plutôt choisi de simplement recourir à l'expression « *livrer annuellement une quantité de gaz naturel renouvelable* » sans prescrire de paramètres quant aux points de livraison ou au type de récipiendaires de cette livraison. Selon la Régie, il en découle que toute livraison de GNR faite par le distributeur à l'intérieur de sa franchise doit être comptabilisée aux fins du Règlement.

[186] Énergir soutient également que la notion de livraison correspond à la notion de distribution aux consommateurs du distributeur. Par conséquent, elle en déduit que les livraisons de GNR aux interconnexions, destiné à être consommé hors de sa franchise, doivent être considérées, selon elle, comme du transport acheminé au point B et ne doivent pas être comptabilisées.

[187] La Régie est d'avis que cette interprétation de la LRÉ est mal fondée pour plusieurs motifs.

[188] D'une part, les paragraphes 82, 83, 89 et 91 de la décision D-2011-108 qu'Énergir cite au soutien de sa position constituent un exercice d'allocation de coûts entre différents types de canalisations, aux fins de la fixation d'un tarif, et n'ont pas de pertinence pour la présente question.

[189] D'autre part, l'appariement entre les activités de transport et de distribution avec le niveau de pression des canalisations, qu'essaie d'introduire Énergir, n'existe pas à la LRÉ.

Retenir cet argument aurait pour effet d'assujettir la nature d'une activité prévue à la LRÉ au seul critère du design du réseau.

[190] Par ailleurs, l'ensemble de l'argumentaire d'Énergir sur la notion de consommateur comme étant nécessairement l'utilisateur final du GNR va à l'encontre de la décision D-2014-032¹¹⁸ de la Régie. Dans cette décision, la Régie devait trancher si la filiale Gaz Métro GNL se qualifiait à titre de consommateur au sens de l'article 1 de la LRÉ. Après examen de la LRÉ et après avoir entendu la position des participants dans ce dossier, dont Énergir, argumenter que le terme « consommateur » visé par la LRÉ ne se limite pas à l'utilisateur final du gaz naturel, mais vise plutôt le consommateur du service de distribution, la Régie a retenu cette position et jugeait cette interprétation compatible avec l'objet de la LRÉ et l'intention du législateur.

[191] Or, les personnes qui se prévalent du tarif de réception d'Énergir pour injecter du gaz naturel ou du GNR dans le réseau de distribution pour livraison en territoire ou à une interconnexion située en territoire consomment un service offert par le Distributeur. Ils sont donc des consommateurs au sens de la LRÉ.

[192] Puis, comme l'argumente la FCEI, il y a également les définitions prévues aux CST, notamment celles des points de livraison :

« POINT DE LIVRAISON AU CLIENT

L'endroit situé immédiatement après l'appareil de mesure du distributeur et où celui-ci met le gaz naturel à la disposition du client.

POINT DE LIVRAISON CONVENU

Lieu physique ou géographique où le gaz naturel est livré :

- au distributeur, à un point spécifié à l'entente contractuelle du service de fourniture de gaz naturel fourni par le client ; ou*
- en territoire sur le réseau gazier d'Énergir ou à l'extérieur de celui-ci (hors territoire) à un point spécifié lors de l'engagement du volume nominé par un client assujetti au tarif DR »¹¹⁹.*

¹¹⁸ Dossier R-3837-2013 Phase 2, décision [D-2014-032](#), p. 8, 9 et 16, par. 16, 17 et 35.

¹¹⁹ Dossier R-4076-2018 Phase 2, pièce [B-0331](#), p. 11.

[193] Il peut être constaté qu'un point de livraison est l'endroit situé immédiatement après l'appareil de mesure du distributeur et où ce dernier met le gaz naturel à la disposition du client. C'est ce que fait le distributeur également à une interconnexion située sur son territoire : après avoir acheminé le gaz naturel, ou le GNR, il le remet à la disposition du client, ou à une tierce partie en son nom.

[194] Enfin, le dernier argument est celui offert par le Distributeur et retenu par la Régie dans sa décision D-2011-108¹²⁰, dans le cadre du dossier R-3732-2010, où cette question de la destination du gaz naturel hors territoire a été discutée, aux fins de fixer un tarif de réception. Dans ce dossier, le Distributeur plaidait ce qui suit :

« [...] Gaz Métro demande simplement à la Régie d'approuver un tarif pour un service intraprovincial, appelé pour les fins du dossier « transport », comme tous les autres services qu'elle offre à sa clientèle, c'est-à-dire entre deux points, un de réception et l'autre de livraison, situés au Québec. Le mot « transport » utilisé dans la demande se rapporte aux activités de transport du gaz naturel uniquement sur le réseau de Gaz Métro. La destination ultime du gaz, une fois livré à un point de livraison situé au Québec, dans ce cas à la jonction avec un autre pipeline, n'est nullement sous la responsabilité de Gaz Métro. C'est en fait le producteur éventuel qui sera chargé du « transport » à l'extérieur du Québec puisque ce dernier devra, s'il le désire, acquérir sa propre capacité de transport sur le réseau interprovincial lui permettant de livrer le gaz hors du territoire de Gaz Métro.

[...]

Ces conduites, nouvelles ou existantes, de Gaz Métro qui pourraient transporter le gaz naturel vers les réseaux interprovinciaux ou internationaux, lesquels sont responsables ensuite de le transporter en dehors du territoire si les producteurs le désirent, sont donc des conduites entièrement situées à l'intérieur du territoire de la franchise, amenant le gaz d'un point A à un point B. Conséquemment, ces conduites de gaz naturel, si elles sont construites et opérées par Gaz Métro, tomberont sous la juridiction de la Régie qui peut donc permettre d'en récupérer les coûts à travers un tarif, d'où la présente demande. Les coûts sous-jacents à ce tarif sont divers, notamment ceux liés à l'activité de transport (ou de transmission selon l'appellation interne) à l'intérieur du territoire de Gaz Métro. Mais le service n'utilise aucun actif dit de « transport » interprovincial et évidemment, aucun coût pour ce service offert par un tiers n'est inclus dans le tarif proposé. En effet, lorsque rendu au point B, Gaz Métro redonne aux clients le gaz naturel et ce sont ces clients qui veillent à faire acheminer par un tiers le gaz naturel à l'extérieur de la province du Québec à un endroit qu'eux seuls déterminent. Le fait que le gaz naturel soit

¹²⁰ Dossier R-3732-2010, décision [D-2011-108](#).

éventuellement acheminé par un tiers en dehors du territoire de Gaz Métro n'est pas pertinent à l'établissement d'un tarif pour des conduites situées entièrement dans le territoire »¹²¹.

[nous soulignons]

[195] La Régie, par sa décision D-2011-108, donnait raison au Distributeur sur ce point et ajoutait :

« [15] La Régie est également d'avis que, dans le cadre du service de réception, pour une conduite de raccordement particulière, le fait qu'une partie du gaz naturel puisse être destinée hors du territoire exclusif de Gaz Métro n'a pas pour effet d'enlever à la Régie sa juridiction sur les actifs servant, en partie, à transporter du gaz naturel destiné à être livré par canalisation aux consommateurs situés dans le territoire de Gaz Métro.

[16] Selon la preuve présentée, la Régie est d'avis qu'une décision selon laquelle un tarif de réception ne peut être fixé que lorsque le gaz naturel est destiné à être livré à l'intérieur du territoire serait juridiquement intenable [...].

[...]

[19] La Régie considère également que dans l'intérêt public il serait déraisonnable de permettre aux clients du service de réception d'avoir accès au réseau de Gaz Métro uniquement lorsqu'ils veulent acheminer du gaz naturel aux consommateurs dans le territoire exclusif de Gaz Métro. Empêcher les clients du service de réception d'avoir accès au réseau de Gaz Métro pour acheminer du gaz naturel hors territoire pourrait avoir comme conséquence d'augmenter inutilement les montants des investissements en canalisations sur le territoire québécois »¹²².

[196] La Régie retient de nouveau la position du Distributeur tel qu'il l'exprimait dans le dossier R-3732-2010 : une fois qu'il a livré à un point de livraison situé au Québec, dans ce cas à la jonction avec un autre pipeline, la destination ultime du gaz n'est nullement sous sa responsabilité. Le service de transport consiste à faire transiter entre deux points sur son territoire, un de réception et l'autre de livraison, le gaz naturel sur son réseau pour son client, qu'il s'agisse d'un consommateur qui lui achète sa fourniture, celui en achat direct, un courtier ou un producteur.

¹²¹ Pièce [A-0130](#), p. 1 et 2.

¹²² Dossier R-3732-2010, décision [D-2011-108](#), p. 8 et 9.

[197] Là-dessus, la Régie est d'accord avec la FCEI à l'effet que les CST sont le reflet, le résultat concret, de ce que la Régie juge juste et raisonnable et en conformité avec l'esprit et l'objet de la LRÉ. Ainsi, l'approbation des conditions de service, notamment à l'article 1.3 des CST et à l'article 15.5.2.2 « *Taux aux points de livraison pour le client qui injecte* », traduit la reconnaissance, par la Régie, qu'une interconnexion est un point de livraison, tel que permis par la LRÉ.

[198] La Régie agréée avec l'argument de la FCEI que si le gouvernement avait voulu, par le biais du Règlement, assujettir la vente des volumes de GNR qui y sont fixés uniquement au marché québécois, il l'aurait spécifiquement indiqué en stipulant des conditions et modalités à cet effet, comme la LRÉ l'y autorise. Or ce n'est pas le cas en l'espèce.

[199] Ainsi, selon le libellé du Règlement, tant et aussi longtemps que du GNR transite par le biais de son réseau de distribution et est remis à un point de livraison situé à l'intérieur de son territoire, ce GNR doit être comptabilisé aux fins du Règlement, peu importe le lieu de sa consommation finale.

[200] Enfin, il faut pouvoir donner effet à la Politique énergétique.

[201] L'article 5 de la LRÉ a été modifié par la Loi de 2016. Il se lit désormais comme suit :

« 5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif ».

[nous soulignons]

[202] Comme mentionné dans sa décision D-2018-052, la Régie a depuis longtemps établi et réitéré que l'article 5 de la LRÉ n'est pas attributif de compétence, mais énonce la façon dont elle doit exercer sa compétence :

« [29] La jurisprudence de la Régie a établi depuis longtemps que l'article 5 de la Loi n'est pas attributif de compétence, mais qu'il constitue une toile de fond, un énoncé législatif des préoccupations que la Régie doit avoir en tête dans l'exercice de ses fonctions. Par sa décision D-2016-043, la Régie a souligné que l'article 5 de la Loi énonce la façon dont elle doit exercer sa compétence »¹²³. [notes de bas de pages omises]

[203] Le respect des objectifs des politiques énergétiques est donc un facteur dont la Régie doit tenir compte dans son interprétation du Règlement.

[204] Comme mentionné précédemment, la Politique énergétique cherche à augmenter de manière importante la production totale au Québec d'énergies renouvelables et de bioénergie.

[205] La Politique énergétique mentionne ceci à la section intitulée « *Exploiter toute la valeur énergétique de la biomasse* » :

« Pour combler nos besoins énergétiques tout en progressant dans la décarbonisation de l'économie, les filières bioénergétiques peuvent être mises à contribution, notamment pour le chauffage des bâtiments et le transport.

¹²³ Décision [D-2018-052](#), p. 8 et 9.

La production de biocarburants, comme l'éthanol, et de biocombustibles, comme le diesel et le gaz naturel renouvelables ainsi que les granulés de bois, repose sur l'exploitation de technologies éprouvées permettant d'atteindre un coût de production compétitif par rapport à celui des énergies fossiles qu'elles visent à remplacer. Elle repose également sur la disponibilité de la matière première à juste prix et sur des réseaux de transport et de distribution bien établis »¹²⁴.

[nous soulignons]

[206] À la section suivante intitulée « *Diversifier et améliorer l'approvisionnement en énergie* », la Politique énergétique s'intéresse à l'approvisionnement en gaz naturel. Elle mentionne que le gaz naturel est une énergie de transition profitable pour le Québec. En conséquence, le gouvernement mentionne trois actions qu'il entend poursuivre dont, notamment, l'accroissement de la production de GNR au Québec.

[207] Il est intéressant de noter que dans la Politique énergétique, les propos relatifs au GNR se limitent à sa production. Cependant, cette politique note que l'accès à des réseaux de transport et de distribution bien établis est un critère de succès de la cible fixée. Il faut noter également que la Politique énergétique, lorsqu'elle mentionne l'accès à des réseaux de transport, ne précise pas qu'ils sont nécessairement intra-provinciaux.

[208] Ce n'est que dans le Plan d'action que l'objectif se précise pour désormais se lire comme suit :

« Augmenter la production et la consommation de GNR au Québec ».

[209] La lecture d'autres documents¹²⁵, comme l'Analyse d'impact, vient renforcer la conclusion que la Politique énergétique recherche à la fois la hausse de la production de GNR au Québec et un remplacement de la consommation par les consommateurs québécois de méthane d'origine fossile par du GNR.

[210] Comme mentionné à la Politique énergétique, un critère de succès pour l'augmentation de la production du GNR est l'accès aux réseaux de transport et de distribution. En effet, pour que la production augmente, encore faut-il que les producteurs

¹²⁴ Pièce [A-0122](#), p. 53.

¹²⁵ Pièces [B-0298](#) et [A-0117](#) et [communiqué de presse](#) du 26 mars 2019 par le MERN, notamment.

québécois aient accès à un marché, soit d'Énergir, des clients en achat direct ou hors-territoire, où écouler leur marchandise.

[211] Lorsque les volumes de GNR livrés aux interconnexions situées sur le territoire sont comptabilisés aux fins du Règlement, cela permet de satisfaire les deux objectifs de la Politique énergétique, c'est-à-dire la hausse de production de GNR au Québec (qui transite par le réseau du distributeur) et celui du GNR qui remplace le gaz naturel d'origine fossile pour les consommateurs québécois.

[212] Enfin, l'argument du risque de double comptabilisation entre différentes juridictions n'est pas pertinent en l'espèce. En matière de transport intraprovincial et de distribution gazière, l'État québécois est souverain sur son territoire et peut retenir la méthode de son choix pour comptabiliser ses objectifs.

4.6.2 EST-CE QUE, PAR L'EFFET DE L'ARTICLE 63 DE LA LOI DE 2006, LE BIOGAZ DE SAINTE-SOPHIE DOIT ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME DU GNR LIVRÉ AUX FINS DU RÈGLEMENT?

[213] La Régie est d'avis, pour les motifs exprimés ci-après, que le Biogaz de Sainte-Sophie n'est pas du GNR livré aux fins du Règlement, puisqu'il ne possède pas le caractère d'interchangeabilité requis par la LRÉ.

[214] La Loi de 2006 a modifié la LRÉ, en ajoutant à la fin de la définition de gaz naturel les termes « *à l'exception des biogaz et les gaz de synthèse* ». Cette modification a eu pour effet que le biogaz ne peut plus être considéré comme du gaz naturel. Toutefois, la disposition transitoire de l'article 63 (2) énonce que le Biogaz de Sainte-Sophie est réputé du gaz naturel aux fins d'établir des tarifs et des conditions de service¹²⁶.

¹²⁶ « 63. Un distributeur de biogaz provenant d'un lieu d'enfouissement, dans le cadre d'un projet dont la réalisation a été autorisée par la Régie avant le 13 décembre 2006, conserve son droit exclusif de distribution accordé en vertu de l'article 63 de la Loi sur la Régie de l'énergie. Aux fins de l'application des dispositions de cette loi relatives à la fixation des tarifs et des conditions auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel, le biogaz visé par le présent article est réputé être du gaz naturel ».

[215] La Loi de 2016 a à nouveau modifié la définition de gaz naturel afin de préciser que le GNR est un biogaz devant désormais être considéré à titre de gaz naturel :

« « gaz naturel » : le méthane à l'état gazeux ou liquide, à l'exception des gaz de synthèse et des biogaz autres que le gaz naturel renouvelable »¹²⁷.

[216] La Loi de 2016 introduit par la même occasion la définition de GNR, soit du méthane de source renouvelable ayant les propriétés d'interchangeabilité lui permettant d'être livré par un réseau de distribution de gaz naturel.

[217] La Régie note que le méthane produit à Sainte-Sophie est de source renouvelable. S'il est vrai qu'il est livré par un réseau de distribution de gaz naturel, il est important de remarquer qu'il transite par une canalisation entièrement dédiée à la livraison de cette production à un seul client. La preuve démontre qu'il ne possède pas les propriétés d'interchangeabilité requises pour qu'il puisse transiter dans l'ensemble du réseau de distribution.

[218] En conséquence, il ne peut être considéré comme du GNR aux fins du Règlement.

[219] Cela étant dit, la Régie observe que ce méthane pourrait, vraisemblablement, acquérir les propriétés d'interchangeabilité nécessaires pour se qualifier à titre de GNR, et être comptabilisé comme tel aux fins du Règlement, si des équipements d'épuration étaient installés en amont du point d'injection dans la canalisation d'Énergir.

4.7 QUELLES SONT LES OBLIGATIONS D'UN DISTRIBUTEUR DE GAZ NATUREL EN VERTU DU RÈGLEMENT?

[220] Énergir et certains intervenants soulignent que le Règlement prescrit que le distributeur de gaz naturel « *doit livrer annuellement une quantité de gaz naturel renouvelable égale ou supérieure au résultat de la formule suivante [...]* » [nous soulignons]. Selon eux, en raison de l'emploi du terme « doit », cette obligation comporte un caractère absolu, non facultatif, de livrer ces volumes de GNR. Ils plaident donc qu'en vertu de ce règlement, si la somme des livraisons pour les clients volontaires et des clients

¹²⁷ [Article 2](#) de la LRÉ.

en achat direct est insuffisante pour atteindre le taux fixé par le Règlement, Énergir a l'obligation d'acquérir les volumes résiduels de GNR pour atteindre cette cible.

[221] Énergir reconnaît qu'aux termes de la LRÉ, les services de fournir et de livrer sont distincts. Toutefois, en raison du caractère absolu de l'obligation, elle est d'avis qu'aux fins du Règlement, le service de fourniture de GNR devient une obligation implicite à celle de livrer. Cette interprétation découle d'une réalité opérationnelle : si elle n'a pas physiquement le GNR en sa possession, en son nom ou pour autrui, elle est dans l'impossibilité de satisfaire à son obligation de livrer.

[222] Selon Énergir, parvenir à toute autre conclusion aurait deux conséquences. D'une part, elle pourrait se retrouver dans l'impossibilité d'atteindre le seuil fixé par le Règlement, contrairement à l'obligation qui lui est faite. D'autre part, si l'acquisition est limitée à la seule demande de la clientèle, le Règlement serait inutile et tautologique en raison de l'article 77 de la LRÉ, puisque cette dernière prévoit déjà qu'Énergir doit fournir et livrer le gaz naturel requis par sa clientèle.

[223] La Régie rejette ces arguments pour les motifs suivants.

[224] Les énoncés d'Énergir sont vrais, mais ils sont incomplets en ce qu'ils ne tiennent pas compte de la nature de ce que constitue une livraison. Ce faisant, ils amènent à une interprétation erronée des obligations d'un distributeur de gaz naturel en vertu du Règlement.

[225] Qu'est-ce qu'une livraison ? Selon le dictionnaire juridique¹²⁸, une livraison est une « [o]pération juridique par laquelle le transporteur remet au destinataire, qui l'accepte, la marchandise qu'il est chargé de lui apporter » [nous soulignons].

[226] Le professeur Vincent Karim, dans son ouvrage portant sur les obligations, discutant des transferts de risque en matière de vente, établit des distinctions entre les notions de possession, de délivrance et de livraison :

« 2442. Il importe de distinguer dans un premier temps la possession, la délivrance et la livraison d'un bien, ces trois termes pouvant porter à confusion. La possession du bien permet à son créancier (l'acheteur ou le donataire, par exemple) d'avoir

¹²⁸ [Dictionnaire Reid](#), CAIJ.

le contrôle et la surveillance physique du bien, soit la liberté de le manipuler, de l'enlever et de le déplacer selon sa volonté.

[...]

2443. La délivrance est l'opération par laquelle le débiteur met le bien vendu ou donné à la disposition du créancier. En d'autres termes, la délivrance consiste à libérer le bien de tout obstacle, de façon à permettre sa prise par l'acheteur. Elle emporte transfert du contrôle matériel du bien, et ce même lorsque celui-ci demeure dans l'établissement du débiteur (vendeur, donateur).

[...]

2445. La livraison, quant à elle, est la remise matérielle du bien par le débiteur de l'obligation de livraison à son créancier. Dans ce cas, le débiteur a une double obligation, soit la délivrance du bien et sa livraison, mais ces deux obligations s'exécutent simultanément. Le vendeur devant assumer l'obligation de livraison du bien vendu au domicile de l'acheteur ou à sa place d'affaires aura rempli son obligation de délivrance lors de la remise matérielle du bien à l'acheteur »¹²⁹.

[nous soulignons]

[227] Selon cet auteur, la livraison se distingue des autres opérations, notamment celle de possession, en raison de la notion de remise matérielle du bien. Cette même notion de mise à la disposition du client est reprise dans les définitions de point de livraison aux CST.

[228] Ainsi, il peut être constaté, tel que le soumet Énergir, que l'obligation de livraison prévue au Règlement possède un caractère absolu.

[229] L'article 51 de la *Loi d'interprétation* est limpide à cet égard :

« 51. Chaque fois qu'il est prescrit qu'une chose sera faite ou doit être faite, l'obligation de l'accomplir est absolue; mais s'il est dit qu'une chose « pourra » ou « peut » être faite, il est facultatif de l'accomplir ou non »¹³⁰.

[230] Énergir énonce avec justesse qu'elle sera dans l'impossibilité de livrer si elle n'a pas possession du GNR. Elle ne peut remettre un bien qu'elle n'a pas sous son contrôle et sa surveillance.

¹²⁹ [Les obligations](#) (volume 1), Karim Vincent, Wilson & Lafleur, 4^e éd. (2015), p. 1026 et 1027.

¹³⁰ [Article 51](#) de la *Loi d'interprétation*.

[231] Cependant, l'inverse n'est pas vrai : ce n'est pas parce qu'Énergir a en sa possession le GNR qu'elle peut le livrer. Cette distinction est fondamentale pour déterminer les obligations du distributeur de gaz naturel en vertu du Règlement.

[232] En reprenant la définition de livraison, l'obligation de livrer annuellement du GNR au minimum à hauteur d'un seuil prescrit au Règlement est une opération juridique et comptable¹³¹ par laquelle Énergir doit remettre à un destinataire, qui l'accepte, le GNR qu'elle est chargée de lui apporter.

[233] Ainsi, il ne suffit pas à Énergir d'avoir ce GNR en sa possession, elle doit le mettre à la disposition d'un destinataire à un point de livraison du réseau, soit à un client en gaz de réseau, à un client en achat direct ou encore à une interconnexion située sur son territoire.

[234] La réalité opérationnelle fait en sorte que le GNR que peut se procurer Énergir ne sera pas spécifiquement emmagasiné : il circulera dans le réseau de distribution lorsqu'il y sera injecté. Toutefois, et c'est une considération essentielle aux fins du Règlement, ce GNR ne pourra être considéré livré que lorsqu'il aura été juridiquement remis à un destinataire.

[235] La réponse que propose Énergir d'acquérir le volume de GNR prévu au Règlement n'est donc pas la bonne, car si elle devait se procurer plus de GNR que la demande exprimée par sa clientèle, ce GNR demeurerait, à des fins réglementaires, tout simplement en inventaire. Ces unités non vendues de GNR ne seraient pas comptabilisées aux fins du Règlement et Énergir ne satisferait donc pas à l'obligation réglementaire qui lui est faite.

[236] Comme il peut être constaté, l'obligation implicite d'acquérir le GNR aux fins de livraison n'est pas la bonne conclusion à la question de l'obligation du distributeur, parce qu'elle omet de répondre à la question fondamentale de l'obligation de livraison : à qui est remis le GNR?

¹³¹ Dans la réalité opérationnelle, le GNR et le gaz naturel de source fossile étant fongibles, il est impossible de distinguer l'un de l'autre. Voir aussi la pièce [A-0046](#), p. 183. Il y aura livraison de GNR lorsqu'Énergir mettra à la disposition d'un destinataire un volume de GNR à un point de livraison.

[237] Ainsi, l'obligation de livraison prévue au Règlement impose au distributeur de remettre un volume de GNR à des destinataires. Il devra seulement en acquérir pour satisfaire ses obligations prévues à l'article 77 de la LRÉ, c'est-à-dire si ces destinataires sont des clients qui lui demandent de fournir, en plus de livrer aux seules fins de satisfaire leurs besoins.

[238] Pour bien comprendre les obligations du distributeur de gaz naturel en vertu du Règlement, il faut revenir à l'objet de la LRÉ et à son article 72 dans lequel le Règlement s'insère.

[239] Comme mentionné précédemment, la raison d'être de la Régie est d'assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable pour le distributeur.

[240] À cette fin, le législateur a accordé, à l'article 31 (2) et (2.1) de la LRÉ, la compétence exclusive à la Régie de surveiller les opérations du distributeur de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif.

[241] Pour sa part, l'article 72 prévoit l'obligation, pour le distributeur de gaz naturel, de préparer et soumettre à l'approbation de la Régie un plan d'approvisionnement pour satisfaire les besoins des marchés québécois. Cet article se lit comme suit :

« 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. Le plan doit tenir compte :

1° des risques découlant de ses choix de sources d'approvisionnement;

2° 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;

3° pour l'approvisionnement en gaz naturel :

a) de la marge excédentaire de capacité de transport que le titulaire estime nécessaire pour favoriser le développement des activités industrielles, cette marge ne pouvant excéder 10 % de la quantité de gaz naturel que ce titulaire prévoit livrer annuellement;

b) de la quantité de gaz naturel renouvelable déterminée par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 4° 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]

[242] Ce plan d'approvisionnement a une nature prospective, en ce qu'il cherche à assurer qu'il y ait une adéquation sur un horizon d'au moins trois ans¹³² entre les prévisions des besoins des marchés du distributeur et les caractéristiques des contrats d'approvisionnements existants ainsi que les approvisionnements additionnels requis, le cas échéant, y compris ceux ayant trait au transport et à l'emmagasiner du gaz naturel.

[243] Ce plan d'approvisionnement est un exercice de planification, en matière de fourniture, transport, livraison et emmagasinage pour l'ensemble de sa clientèle, y compris les clients qui achètent leur propre service non réglementé par la Régie, comme la fourniture, le transport interprovincial ou l'emmagasiner afin de s'assurer que l'ensemble des besoins peuvent être satisfaits. Sans examiner spécifiquement cet aspect, cet exercice peut également servir à déterminer si la capacité du réseau de distribution est suffisante pour satisfaire les besoins des marchés québécois.

[244] Avec l'ajout du paragraphe 3(b) au premier alinéa de l'article 72 de la LRÉ, le législateur demande à Énergir d'indiquer, en plus, comment elle entend livrer annuellement un volume de GNR équivalent à un seuil de 1 % en 2020-2021, 2 % en 2023 et jusqu'à 5 % en 2025 pour satisfaire les besoins de sa clientèle.

¹³² Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement, [RLRQ, R-6.01, r. 8](#), article 1 (2).

[245] Énergir définit en ce moment les besoins de sa clientèle comme étant ceux de sa clientèle volontaire pour l'achat de GNR ainsi que ceux de ses clients en achat direct. Selon la preuve au dossier, la demande pour le GNR des clients volontaires atteindrait le seuil prévu au Règlement pour l'année 2020-2021¹³³. Énergir est confiante que cette demande de la clientèle demeure et soit suffisante pour remplir ses obligations si le prix moyen de 15 \$/GJ pour la fourniture de GNR est maintenu.

[246] Les besoins de la clientèle peuvent varier selon le contexte économique, démographique et énergétique dans lequel le distributeur gazier évolue. À cet égard, il y a lieu de noter que les CST permettent à la clientèle de se retirer du Tarif GNR après un préavis de 60 jours.

[247] Si Énergir persévère à définir les besoins de la clientèle en matière de GNR comme elle le fait présentement, aux fins de satisfaire à son obligation de livrer, elle aura désormais l'obligation, comme l'ACEFQ le mentionne, d'être proactive afin d'intéresser des clients à l'achat de GNR et à identifier des clients en achat direct qui achètent du GNR. Ce côté proactif pourrait également se retrouver dans son plan d'immobilisation, en prévoyant des raccordements de sites de production de GNR québécois à son réseau de distribution.

[248] À cet égard, il a été plaidé que le décret 1012-2014¹³⁴ *concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard des projets de raccordement des sites de production de gaz naturel renouvelable aux réseaux de distribution de gaz naturel* est pertinent à l'interprétation du Règlement.

[249] La Régie ne juge pas que ce décret soit pertinent, car il réfère seulement aux articles 49 et 73 de la LRÉ, et nullement à son article 72, dont son paragraphe 3(b) qui a été adopté en 2016. D'autre part, il faut noter que ce décret vise les projets de raccordement et non pas la quantité de GNR devant être livrée par Énergir selon les termes du Règlement.

¹³³ Pièces [B-0279](#), p. 7 et 5, B-0321, p. 34 et 35, déposée sous pli confidentiel, et [B-0318](#), p. 21.

¹³⁴ Décret [1012-2014](#) du 19 novembre 2014 publié dans la Gazette officielle du Québec, 3 décembre 2014, 146^e année, n° 49, Partie 2, p. 4409 et 4410.

4.8 LA COMPÉTENCE DE LA RÉGIE EN VERTU DE L'ARTICLE 72 DE LA LRÉ

[250] Plusieurs questions se sont posées sur la compétence de la Régie relative à l'approbation des caractéristiques des contrats de fourniture de GNR, particulièrement depuis la décision D-2019-031¹³⁵. Énergir et les intervenants ont fait part à la Régie, dans des argumentations écrites à la suite de cette décision, de leur position sur cette question¹³⁶.

[251] Ces questions sur la compétence de la Régie portent plus particulièrement sur le prix puisque, d'une part, il s'agit d'un marché qui n'est pas réglementé et, d'autre part, d'un marché émergent, illiquide en raison du peu de joueurs et de transactions constatés, les acheteurs ayant du mal à trouver un ou des fournisseurs. Enfin, il est difficile d'évaluer le caractère raisonnable du prix, puisqu'il est sujet à des variations significatives, selon le contexte de la vente.

Énergir

[252] Selon Énergir, aux termes de l'article 72 de la LRÉ, la Régie est compétente pour approuver les caractéristiques des contrats qu'elle entend conclure pour satisfaire les besoins en GNR du marché québécois.

[253] Quant au « pouvoir de déterminer le prix d'achat du GNR », Énergir réitère la nuance précédemment énoncée, soit que bien que la Régie dispose de la compétence d'approuver un prix d'achat pour le GNR, que ce soit un prix moyen ou un prix par contrat, un tel prix ne doit cependant pas constituer un « plafond » au-delà duquel Énergir ne peut présenter de façon *ad hoc* un contrat à la Régie pour approbation.

[254] Par ailleurs, Énergir constate que l'article 72 de la LRÉ ne définit pas quelles sont les « caractéristiques des contrats » qui doivent être approuvées par la Régie.

¹³⁵ Décision [D-2019-031](#).

¹³⁶ Voir notamment les pièces [A-0022](#), [B-0068](#), p. 6 et suivantes, [C-ACIG-0009](#), p. 12, par. 48, [C-ROEE-0023](#), [C-ROEE-0028](#) et [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0019](#), p. 6 et suivantes.

[255] Par le passé, Énergir a considéré que ces caractéristiques étaient le prix, la durée et les volumes des contrats, celles-ci étant généralement suffisantes pour permettre à la Régie d'exercer son pouvoir de surveillance en vertu de l'article 31 de la LRÉ et de s'assurer que les consommateurs paient, notamment, un juste tarif.

[256] Énergir estime néanmoins que la Régie dispose, au besoin, de la compétence pour approuver d'autres caractéristiques en vertu de l'article 72 de la LRÉ.

Position des intervenants

[257] Selon l'ACEFQ, la Régie est compétente en vertu de l'article 72 de la LRÉ pour approuver l'ensemble des caractéristiques des contrats qu'Énergir entend conclure. Usuellement, il s'agit des caractéristiques de volume, de durée et de prix. Ce ne sont toutefois pas les seules caractéristiques que la Régie pourrait examiner si elle le jugeait utile et pertinent. Parmi d'autres caractéristiques, il pourrait y avoir des délais d'approbation par la Régie ou, encore, l'imposition d'une certification relative au GNR¹³⁷.

[258] Selon l'ACIG, il ne revient pas à la Régie d'approuver des caractéristiques, particulièrement le prix, liées à un produit non réglementé. Il ne lui appartient pas plus d'approuver des mesures visant à favoriser et à stimuler le développement de la filière du GNR au Québec, même par le biais d'un prix moyen. Selon cette intervenante, ces responsabilités appartiennent au gouvernement, qui aurait pu indiquer au Règlement les conditions et les modalités selon lesquelles s'effectue une telle livraison, comme le lui permet l'article 112 (1)(4) de la LRÉ. Or, il ne l'a pas fait¹³⁸.

[259] La FCEI, pour sa part, est d'avis que la Régie a compétence en vertu des articles 31 (voir les paragraphes 2.1° et 5°) et 72 de la LRÉ pour approuver les caractéristiques des contrats qu'Énergir entend conclure avec des fournisseurs pour satisfaire les besoins du marché québécois en GNR¹³⁹.

[260] Selon l'intervenante, le fait que les décisions de la Régie affectent ou pourraient affecter des processus transactionnels ne les rend pas illégales pour autant et ne devrait pas l'empêcher d'exercer ses pouvoirs.

¹³⁷ Pièce [B-0320](#), p. 24 à 26.

¹³⁸ Pièce [C-ACIG-0043](#), p. 10 et 11.

¹³⁹ Pièce [C-FCEI-0048](#), p. 12.

[261] La FCEI soumet qu'il y a une distinction importante à faire entre le fait de poser un geste avec l'objectif explicite d'affecter le marché du GNR et celui de poser un geste avec un tout autre objectif, mais affectant de façon incidente le marché du GNR.

[262] Selon elle, la Régie peut imposer des contraintes à Énergir en ce qui a trait aux caractéristiques des contrats qu'elle entend conclure pour la fourniture de GNR. Une telle interprétation de la LRÉ est par ailleurs cohérente avec le rôle de la Régie d'assurer la protection des consommateurs et que ces derniers paient un juste tarif¹⁴⁰.

[263] Le ROÉÉ observe que la compétence de la Régie ne va pas aussi loin que celle de fixer un prix. Ainsi, il soumet que la Régie peut établir des balises et des paramètres, mais non le prix exact d'acquisition¹⁴¹. Le droit à l'approbation individuelle des contrats n'est pas non plus certain. L'article 72 demeure un instrument de planification et non d'une gestion de détail. Énergir conserve un droit de gestion et, par ailleurs, n'a pas droit à la préapprobation de ses décisions d'affaires par la Régie.

[264] Par contre, l'intervenant mentionne que :

« [...] La Régie peut faire dépendre son approbation du plan sur d'autres considérations découlant du Règlement et son contexte et des articles 5, 32 et 72 LRÉ, ainsi que le dépassement des minimas du Règlement, d'origine géographique du GNR, de son accessibilité par le réseau existant, d[e] s[a] méthode de production [...], l'impact sur l'environnement, les efforts de compostage arabe, le paysage et les écosystèmes agricole et forestier, etc. »¹⁴².

Opinion de la Régie

[265] Dans sa décision D-2019-123 (Motifs), en s'appuyant sur ses décisions antérieures en la matière, la Régie réitère que le pouvoir d'approbation qui lui est conféré par l'article 72 de la LRÉ s'inscrit 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 tarif¹⁴³.

¹⁴⁰ Pièce [C-FCEI-0048](#), p. 12.

¹⁴¹ Pièce [C-ROÉÉ-0076](#), p. 9.

¹⁴² Pièce [C-ROÉÉ-0076](#), p. 9.

¹⁴³ Décision [D-2019-123 \(Motifs\)](#), p. 8 à 10, par. 20 à 25.

[266] En ce qui a trait à un tarif de fourniture de gaz naturel, l'article 52 de la LRÉ¹⁴⁴ prévoit que les taux et autres conditions applicables à une catégorie de consommateurs doivent refléter son coût réel d'acquisition.

[267] En vertu de l'article 72 de la LRÉ, la Régie doit approuver le plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats que le distributeur entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois. La LRÉ ne définit pas ce qu'est une caractéristique de contrat.

[268] En vertu de la doctrine de la compétence par déduction nécessaire, les pouvoirs ancillaires de la Régie comprennent celui d'identifier, en l'absence d'une liste exhaustive, tout élément qui constitue, selon elle, une « caractéristique de contrat ». Dans le présent dossier, les principales caractéristiques étudiées sont le prix, la durée et le volume. De plus, la Régie aborde la provenance géographique de la production du GNR, la certification et la vérification du GNR comme éventuelles caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GNR ainsi que les délais d'avis contractuels.

[269] Ainsi, il appartient à la Régie de justifier l'appréciation d'une caractéristique des contrats, en arrimant l'objet de cette appréciation à l'exercice de son rôle et de ses compétences et pouvoirs. Elle ne juge pas approprié dans le présent dossier de se prononcer sur sa compétence quant à des situations hypothétiques dont l'occurrence est difficilement évaluable.

[270] En l'absence de précédents, les effets corollaires de l'appréciation de caractéristiques, dont l'application aurait l'apparence d'une contradiction avec une autre loi, pourraient faire en sorte qu'une limitation des pouvoirs de la Régie, en ce qui a trait aux caractéristiques des contrats, pourrait intervenir à l'initiative de la Régie elle-même, celle d'un tribunal ou du législateur.

¹⁴⁴ « 52. Dans tout tarif de fourniture de gaz naturel, les taux et autres conditions applicables à un consommateur ou une catégorie de consommateurs doivent refléter le coût réel d'acquisition ou toute autre condition d'approvisionnement consentie à un distributeur par des producteurs de gaz naturel ou leurs représentants en considération de la consommation de ce consommateur ou de cette catégorie de consommateurs. Un tarif peut également refléter tout autre coût inhérent à l'acquisition du gaz naturel par un distributeur ».

[271] Dans le présent dossier, il est souvent fait mention de la caractéristique du prix en raison des difficultés particulières liées au fait que le GNR est un marché émergent, illiquide et non réglementé. Il serait plus exact de discuter de la caractéristique de coût des contrats d'un plan d'approvisionnement, cette caractéristique « coût » pouvant être le résultat d'un seul contrat ou d'un amalgame de contrats, selon la stratégie poursuivie.

[272] Dans les remarques générales de sa décision D-2011-064¹⁴⁵, la Régie notait que plusieurs demandes d'ordonnance à l'encontre d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution pour fournir des informations portaient sur les coûts des stratégies d'approvisionnement. C'est pourquoi elle rappelle les extraits suivants de ses décisions D-2011-011 et D-2011-029 :

« [44] [...] la stratégie d'approvisionnement retenue en amont du lancement d'appels d'offres doit être celle permettant de minimiser les coûts, compte tenu des risques. Ainsi, la Régie examine les stratégies d'approvisionnement du Distributeur dans une perspective de long terme et doit prendre en compte les principes de suffisance et de fiabilité de ces approvisionnements ainsi que l'objectif de la minimisation des coûts. [...] »

[45] La Régie n'exclut donc pas la question des coûts générés par les stratégies d'approvisionnement dans le cadre du présent dossier. Ces coûts, sur l'horizon du Plan ou sur l'horizon prévisionnel des contrats envisagés, sont pertinents à l'analyse de ces stratégies avec un niveau de précision adapté à ces horizons. [...] »

[46] [...] Il n'est pas nécessairement utile, aux fins de l'examen du Plan, que des informations détaillées soient systématiquement fournies pour chaque scénario d'encadrement de la prévision de la demande, chaque moyen d'approvisionnement ou chaque contrat envisagé »¹⁴⁶.

« [22] En conséquence, ce sont les caractéristiques des contrats et ententes éventuels, telles qu'envisagées par le Distributeur, que celui-ci doit décrire dans le cadre du Plan et l'examen du Plan par la Régie est le forum approprié pour débattre de ces caractéristiques. À cet égard, la Régie précise qu'elle considère important que le Distributeur soit explicite quant aux objectifs et stratégies qu'il »

¹⁴⁵ Dossier R-3748-2010, décision [D-2011-064](#).

¹⁴⁶ Dossier R-3748-2010, décision [D-2011-011](#), p. 12 et 13.

privilège, aux coûts et risques associés à ces stratégies et aux impacts de celles-ci sur les bilans en puissance et en énergie à l'horizon du Plan »¹⁴⁷.

[nous soulignons]

[273] Elle ajoutait également ceci :

« [9] La Régie constate que le Plan prévoit certains approvisionnements dont les prix sont déjà fixés. Il s'agit notamment de l'électricité patrimoniale et des contrats et ententes déjà approuvés par la Régie, dont les contrats avec TransCanada Énergie (TCE), les contrats en base et cyclables avec Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité (le Producteur), les contrats de biomasse, d'énergie éolienne et de petites centrales hydroélectrique, l'entente globale cadre, l'entente d'intégration éolienne et les conventions d'énergie différée. Le prix de l'option d'électricité interruptible est fixé dans le cadre de dossiers tarifaires. Le coût associé à la suspension des livraisons de la centrale TCE est examiné dans le cadre des dossiers spécifiques d'approbation de ces suspensions.

[10] Par ailleurs, le Plan prévoit des approvisionnements de court terme dont le prix varie selon les marchés. La revente de surplus génère également des revenus qui sont variables.

[11] Enfin, le Plan prévoit de nouveaux contrats et ententes d'approvisionnement tels que l'acquisition de puissance à long terme, l'entente de modulation des livraisons de la centrale de TCE, l'entente globale de modulation et les transactions financières avec le Producteur. Il évoque également la possibilité d'investissements afin d'accroître la capacité des interconnexions en importation.

[12] En conséquence de ces constats et des extraits de décision précités, la Régie est d'avis que les coûts et revenus estimés associés aux achats de court terme et à la revente ainsi que les coûts estimés associés aux nouvelles stratégies d'approvisionnement doivent être fournis. Une estimation de ces coûts, de même que les coûts des moyens d'approvisionnement existants, permettent de comparer les stratégies les unes par rapport aux autres et d'évaluer si le recours à certains moyens d'approvisionnement plutôt que d'autres devrait être favorisé.

[13] La Régie note également que plusieurs questions portent sur l'entente globale de modulation qui sera soumise pour approbation à la Régie à l'automne 2011

¹⁴⁷ Dossier R-3748-2010, décision [D-2011-029](#), p. 7 et 8.

[note de bas de page omise]. *La Régie est d'avis que le Distributeur doit être plus explicite quant aux coûts et risques associés à l'entente globale de modulation. Il importe d'examiner les formules des prix, les bases ou références du prix qui permettront de juger de son acceptabilité, sans en connaître les coûts exacts qui font présentement l'objet de négociations »¹⁴⁸. [nous soulignons]*

[274] La caractéristique du coût des contrats au plan d'approvisionnement est donc importante, en ce qu'elle permet d'analyser et de comparer les stratégies d'acquisition les unes par rapport aux autres, pour retenir celle qui permet de s'assurer d'obtenir les approvisionnements suffisants et des tarifs justes et raisonnables. Cette caractéristique de coûts des contrats peut elle-même s'analyser en fonction des formules ou références de prix pour un ou plusieurs contrats examinés.

[275] Aux fins de déterminer sa compétence, il n'est pas utile pour la Régie de décomposer la caractéristique « prix » dans une granularité - prix d'un contrat, prix moyen, prix de référence, prix plancher, prix plafond, etc. - d'une manière à ce qu'une « sous-caractéristique » du prix en vienne à limiter sa compétence à cet égard.

[276] La question soulevée est de savoir si le libellé du paragraphe 4 du premier alinéa de l'article 112 de la LRÉ, reflété dans celui du Règlement, réserve exclusivement au gouvernement l'autorité de fixer le prix du GNR, ce qu'il n'a pas fait par ailleurs¹⁴⁹. À cet égard, la Régie partage le point de vue d'Énergir¹⁵⁰ à l'effet que ce pouvoir ne peut être interprété comme conférant l'exclusivité au gouvernement de fixer, à titre de conditions et modalités, le prix du GNR.

[277] La Régie partage l'opinion de la FCEI à l'effet qu'elle a la compétence de restreindre le distributeur par son appréciation de la caractéristique de coût en autant que l'objet de la restriction soit en lien avec le rôle de la Régie et que cela soit utile ou pertinent selon les circonstances.

[278] D'autre part, comme la Régie le rappelle dans sa décision D-2019-031¹⁵¹, la production de gaz naturel et de GNR est un marché libre, non réglementé par la LRÉ. Les prix de marchandises sont déterminés en fonction de l'offre et de la demande.

¹⁴⁸ Dossier R-3748-2010, décision [D-2011-064](#), p. 5 et 6.

¹⁴⁹ Pièce [A-0022](#), p. 34, 35, 112, 211 et 212.

¹⁵⁰ Pièce [A-0026](#), p. 74.

¹⁵¹ Décision [D-2019-031](#), p. 17, section 4.

[279] La Régie rappelle à cet égard l'opinion qu'elle avait émise dans sa décision D-2001-214¹⁵² à l'effet que si le distributeur devait conserver un rôle actif dans l'approvisionnement gazier, il ne devait en aucun temps utiliser sa position de monopole en distribution pour altérer les règles du jeu en regard d'un accès libre aux marchés gaziers, tant pour les fournisseurs que pour les consommateurs.

[280] Ainsi, les formules ou références de prix utilisées pour établir le coût du plan d'approvisionnement ne doivent pas avoir pour effet d'interférer avec le bon fonctionnement du marché concurrentiel de gaz naturel et de GNR.

[281] Dans son examen des caractéristiques des contrats du plan d'approvisionnement, la Régie doit donc naviguer entre ces pôles.

[282] Dans le cadre du présent dossier, la Régie doit donc se demander si le fait de fixer un coût moyen d'acquisition pour le GNR, comme le requiert Énergir, est susceptible d'interférer avec le bon fonctionnement du marché concurrentiel du GNR.

[283] La Régie doit répondre par la négative à cette question lorsqu'il est question du marché du GNR sur le continent nord-américain. Les éléments mis en preuve au dossier démontrent, d'une part, que le GNR sur le continent est principalement voué au transport routier où des obligations gouvernementales obligent l'achat de carburants propres. À cet égard, la Régie rappelle que, selon la preuve présentée par Énergir, la production de GNR au Canada et aux États-Unis est d'environ 1 500 Mm³ par année et plus de 95 % de celle-ci est destinée au marché du transport routier, dont environ 484 Mm³ pour le seul marché du transport californien¹⁵³. Ainsi, selon les estimations d'Énergir, environ 52 Mm³, soit moins de 5 % du GNR produit au Canada et aux États-Unis, seraient vendus à des entreprises gazières et destinées à une clientèle à usage thermique. La Régie estime donc qu'il est peu probable que la fixation d'un prix moyen d'acquisition pour un volume maximal de 60 Mm³ de GNR, soit moins de 5 % de la production nord-américaine, comme le requiert Énergir à la présente étape, soit susceptible d'influencer le marché du GNR à l'échelle de ce marché.

¹⁵² Dossier R-3463-2001, décision [D-2001-214](#), p. 19 et suivantes.

¹⁵³ Pièce [B-0199](#), p. 17.

[284] D'autre part, d'autres juridictions ont statué sur les coûts du GNR. Par exemple, la Colombie-Britannique a émis un prix plafond et le Vermont a fixé un tarif GNR selon un prix moyen, sans que la preuve démontre une interférence sur le marché nord-américain du GNR. En fait, du témoignage de monsieur Johnson, la Régie retient le fait que plusieurs facteurs ont des incidences sur le coût des contrats à l'échelle nord-américaine, tels que leur durée, la proximité du lieu de production, s'il s'agit d'un projet existant ou d'un projet en démarrage, le mode de production et les intrants à partir desquels le GNR est produit. Ainsi, le seul fait de se prononcer sur la caractéristique de coût d'achat du GNR pour Énergir ne devrait pas avoir pour effet d'interférer avec le marché nord-américain.

[285] Cependant, la Régie n'arrive pas à la même conclusion en ce qui a trait à la caractéristique liée à la production québécoise de GNR.

[286] D'une part, la disponibilité de l'offre de GNR de production québécoise pour Énergir ne lui permet pas encore d'atteindre les cibles fixées par le Règlement.

[287] Quoique l'émergence d'une filière québécoise de production de GNR soit un objectif avoué de la Politique énergétique, les prévisions d'Énergir, dans le cadre de ses représentations devant la Régie pour l'Avis de la Régie en 2017, sur la facilité d'obtenir du GNR québécois pour atteindre une cible éventuelle de 5 % ne se sont pas matérialisées¹⁵⁴. En effet, Énergir a mis en preuve que les volumes d'approvisionnement en GNR produit au Québec qui lui seraient disponibles pour les années ciblées par le Règlement ne sont pas suffisants pour l'atteinte des cibles réglementaires. Sous réserve des achats directs, l'achat de volumes de GNR produit hors Québec est donc nécessaire pour atteindre ces cibles¹⁵⁵.

[288] D'autre part, en raison du poids prépondérant d'Énergir dans le marché québécois du GNR, la Régie estime que le fait d'établir des caractéristiques particulières, que ce soit en matière de prix, de volume ou de durée, dans le cadre du plan d'approvisionnement d'Énergir pour la production québécoise de GNR, aurait probablement pour effet d'interférer avec le bon fonctionnement du marché concurrentiel dans la province.

[289] Énergir en fait mention dans sa réponse à un engagement :

¹⁵⁴ [L'Avis de la Régie de 2017](#), p. 93, fait état comme Piste de solution 13 d'envisager, d'ici 2020, de fixer une cible volontaire de 60 millions de mètres cubes par an pour Gaz Métro, soit environ 1 % des volumes de consommation annuels au Québec et prévoir une modulation progressive en fonction d'un suivi périodique du développement de la filière de production de GNR. La Régie note également qu'en « *audience, Gaz Métro indique qu'elle considère comme « très facile » l'atteinte d'un niveau de biométhane [NDLR : de source québécoise] injecté dans le réseau de 5 % en 2025 et peut-être de 10 % en 2030 [note de bas de page omise]* » (p. 92, par. 243).

¹⁵⁵ Pièce [B-0300](#).



[...] *En effet, la contractualisation de volumes hors Québec ne se fait pas au détriment des volumes produits ou à produire au Québec : même en contractualisant 100 % des volumes de GNR en pourparlers au Québec et hors Québec, la cible de 5 % du règlement n'est pas atteinte* »¹⁵⁶.

[290] De plus, le Règlement ne prescrit aucune modalité ou condition relative à la provenance de l'approvisionnement en GNR.

[291] En conséquence, la Régie juge qu'il est plus prudent de ne pas distinguer, aux fins du plan d'approvisionnement d'Énergir, la production de GNR selon son origine géographique.

5. LES ENJEUX ÉCONOMIQUES ET TARIFAIRES

[292] À l'occasion du dépôt, en septembre 2019, de sa preuve à l'Étape B, Énergir rappelle que les deux objectifs mentionnés dans sa preuve initiale déposée au dossier en juillet 2017 (objectifs initiaux) étaient les suivants :

¹⁵⁶ Pièce [B-0306](#), p. 12, réponse à la question 5.5.

« 1. Pour les clients : Faciliter la consommation volontaire de GNR pour les clients intéressés à valoriser cette énergie renouvelable;
2. Pour les producteurs : Envoyer un signal de prix aux producteurs qui encourage la production de GNR »¹⁵⁷. [note de bas de page omise]

[293] Elle indique qu'elle doit toutefois repositionner son rôle étant donné l'évolution du marché du GNR. Ainsi, les grands objectifs poursuivis par Énergir pour l'ensemble du présent dossier sont désormais les suivants :

« 1. Répondre à l'obligation de livrer du GNR telle que définie par le règlement;
2. Minimiser l'impact tarifaire sur la clientèle afin de répondre à l'obligation de livrer une quantité minimale de GNR »¹⁵⁸.

[294] Selon Énergir, l'Étape B constitue un premier pas afin de lui permettre de respecter à terme ses obligations selon le Règlement. Elle vise également à limiter, dans la mesure du possible, l'accumulation d'unités de GNR invendues grâce au tarif d'achat de GNR qu'elle propose pour ses clients volontaires¹⁵⁹.

[295] Énergir propose, plutôt que de demander l'approbation de caractéristiques de contrats d'approvisionnement en GNR à la Régie au cas par cas, la mise en place d'une stratégie d'achat pour ses approvisionnements en GNR basée sur une approbation préalable des caractéristiques de tels contrats qu'elle entend conclure.

[296] La stratégie proposée par Énergir comporte deux étapes :

- déterminer d'abord une stratégie de court terme lui permettant de contracter un maximum de 1 % des volumes distribués;
- déterminer ensuite une stratégie à long terme lui permettant de livrer 5 % de GNR pour rencontrer son obligation prescrite au Règlement, à l'horizon 2025.

¹⁵⁷ Pièce [B-0199](#), p. 9.

¹⁵⁸ Pièce [B-0199](#), p. 9.

¹⁵⁹ Pièce [B-0199](#), p. 8 et 9.

[297] Seule la stratégie de court terme est abordée dans le cadre de l'Étape B, puisqu'Énergir indique que sa stratégie de long terme fera l'objet d'une preuve future, soit lors de l'Étape D, selon le traitement procédural établi par la Régie¹⁶⁰.

[298] Ainsi, dans le cadre de la stratégie de court terme étudiée à l'Étape B, tout nouveau contrat d'approvisionnement en GNR devrait respecter les critères suivants¹⁶¹ :

- Quantité : l'ajout du volume annuel de GNR du nouveau contrat fait en sorte que l'approvisionnement global de GNR ne dépasse pas 1 % des volumes totaux prévus être distribués;
- Durée : la durée de contrat est d'un maximum de 20 ans;
- Coût : l'ajout des volumes prévus au coût indiqué au nouveau contrat fait en sorte que le coût moyen de l'ensemble des contrats visés est inférieur ou égal à 15 \$/GJ (56,84 ¢/m³).

[299] Énergir demande donc à la Régie de lui permettre de conclure des contrats avec les producteurs, sans avoir à obtenir une approbation distincte, tant et aussi longtemps que ces critères sont respectés. Dans le cas où un contrat fait en sorte que l'un de ces critères ne soit pas respecté, l'approbation préalable de la Régie devra être obtenue.

[300] Énergir demande également à la Régie d'autoriser les caractéristiques d'un contrat qu'elle a conclu avec la Ville de Saint-Hyacinthe en 2017¹⁶².

[301] Par ailleurs, le Distributeur indique qu'il étudie présentement la possibilité de proposer un mécanisme de certification ou de vérification de l'authenticité du GNR¹⁶³.

[302] Dans la présente section et à la lumière des déterminations d'ordre juridique qu'elle a énoncées à la section 4 de la présente décision, la Régie se prononce sur ces demandes d'Énergir.

¹⁶⁰ Pièce [B-0199](#), p. 19.

¹⁶¹ Pièce [B-0199](#), p. 19.

¹⁶² Pièces [B-0315](#), p. 5, et [B-0141](#).

¹⁶³ Pièce [B-0317](#), p. 98.

5.1 CARACTÉRISTIQUE RELATIVE AU COÛT

Énergir

[303] Lors du dépôt de sa demande, en septembre 2019, Énergir propose de fixer le coût d'acquisition moyen à un maximum de 15 \$/GJ (56,84 ¢/m³) pour l'ensemble des volumes signés, représentant au maximum 1 % des volumes livrés. Cette formulation implique la possibilité d'acquérir des unités plus chères de GNR par Énergir, tant et aussi longtemps que le plan mixte d'achat assure le maintien d'un coût moyen d'achat à un niveau permettant la vente volontaire aux clients intéressés¹⁶⁴.

[304] Le coût moyen maximum de 15 \$/GJ (56,84 ¢/m³) fixé pour 2019-2020 serait par la suite indexé annuellement, selon le taux d'inflation au Québec, tel que présenté dans le cadre du plan d'approvisionnement gazier¹⁶⁵.

[305] Afin de démontrer que cette proposition est avantageuse, Énergir présente une analyse en trois étapes de la valeur à laquelle le GNR se transige en Amérique du Nord¹⁶⁶.

[306] À cet égard, Énergir rappelle que la production de GNR est en croissance depuis plusieurs années au Canada et aux États-Unis. Selon elle, lors du dépôt de sa preuve, 102 sites de production de GNR, dont quatre au Québec, étaient actifs.

[307] Elle relève également que le potentiel technico-économique du GNR au Québec s'élève à 12 % du volume de gaz naturel qu'elle y distribue actuellement, soit près de 700 Mm³, dès 2018, et qu'il pourrait plus que quintupler à l'horizon 2030. Ces potentiels sont établis en prenant en compte la valorisation de tous les gisements disponibles, à un prix d'achat moyen de 15 \$/GJ (56,84 ¢/m³) en valeur de 2018¹⁶⁷.

[308] Ensuite, Énergir décrit les mécanismes d'acquisition de GNR de différents distributeurs gaziers réglementés en Amérique du Nord. Elle relève que la signature de contrats de gré à gré est la méthode d'acquisition la plus couramment utilisée et que les prix

¹⁶⁴ Pièce [B-0199](#), p. 23.

¹⁶⁵ Pièce [B-0199](#), p. 23.

¹⁶⁶ Pièce [B-0199](#), p. 10 à 18.

¹⁶⁷ Pièces [B-0199](#), p. 10 et 11, et [B-0049](#), p. 6.

d'achat du GNR sont plus élevés que le prix du gaz naturel conventionnel pour les distributeurs gaziers analysés.

[309] Par ailleurs, Énergir observe qu'il n'existe pas d'indice de prix pour le GNR permettant de comparer les prix offerts par les fournisseurs, afin de s'assurer que les achats sont effectués de manière prudente, contrairement au marché du gaz naturel conventionnel¹⁶⁸.

[310] Elle contextualise ces constats en soulignant que les volumes de GNR achetés par les services publics étudiés représentent moins de 5 % des volumes transigés sur le marché. En effet, plus de 95 % des ventes de GNR en Amérique du Nord sont l'objet d'ententes négociées sur des marchés particuliers, plus précisément dans le transport routier, là où l'achat de carburants propres est prescrit par une autorité publique¹⁶⁹.

[311] Étant donné l'importance du marché des carburants renouvelables aux États-Unis comme débouché pour les producteurs de GNR, particulièrement celui de la Californie, Énergir propose d'utiliser des indicateurs de ce marché, afin de valoriser le GNR. Plus spécifiquement, elle utilise les prix observés sur les marchés des *Low Carbon Fuel Standard* (LCFS) et des *Renewable Identification Numbers* (RINs).

[312] Selon Énergir, pour évaluer le prix auquel il est possible pour un producteur de vendre du GNR, le prix de la molécule de gaz naturel conventionnel doit être augmenté de la valeur des crédits des programmes LCFS et RINs. Comme les prix y évoluent de manière quotidienne, ils peuvent représenter la valeur du GNR sur un marché de court terme¹⁷⁰.

[313] À titre illustratif, Énergir indique que, pour le mois de juin 2019, le prix du GNR sur le marché du carburant propre, c'est-à-dire incluant la valeur des crédits des programmes LCFS et RINs, peut être estimé à une valeur de 32,95 \$/GJ (124,85 ¢/m³) à 46,07 \$/GJ (174,56 ¢/m³), selon la source de production du GNR.

¹⁶⁸ Pièce [B-0199](#), p. 16 à 18.

¹⁶⁹ Pièce [B-0199](#), p. 11 à 15.

¹⁷⁰ Pièce [B-0199](#), p. 17.

[314] Dans sa preuve déposée en septembre 2019, Énergir soumet aussi qu'elle entend analyser la possibilité de procéder par appel d'offres et de présenter les conclusions de ces analyses lors de l'Étape D portant sur la stratégie d'achat du GNR à long terme¹⁷¹.

[315] En novembre 2019, Énergir publie un appel d'offres pour des achats de GNR et en présente les résultats dans sa réponse à la demande de renseignements (DDR) n° 7 de la Régie¹⁷². [REDACTED]

[316] La demande amendée¹⁷³ d'Énergir du 13 février 2020 confirme toutefois sa demande initiale quant à la caractéristique de coût. Pour l'ensemble des volumes contractés représentant un maximum de 1 % des volumes livrés, Énergir propose de fixer le coût d'acquisition moyen à un maximum de 15 \$/GJ (56,84 ¢/m³) pour 2019-2020, et ensuite indexé annuellement, selon le taux d'inflation au Québec. Ainsi, des unités plus chères de GNR peuvent être acquises, tant et aussi longtemps que le plan mixte d'achat assure le maintien d'un coût moyen d'achat à un niveau permettant la vente volontaire aux clients intéressés¹⁷⁴.

[317] Énergir mentionne également que, dans le cas où un contrat d'approvisionnement en GNR ferait en sorte que cette limite ne soit plus respectée, l'approbation spécifique préalable de la Régie devra être obtenue.

[318] Énergir mentionne également que le GNR qu'elle acquiert serait vendu sous forme d'achat volontaire aux clients qui souhaitent en consommer. Le prix correspondrait au coût moyen d'achat fonctionnalisé à Dawn prévu pour les 12 mois de la cause tarifaire.

[319] À cet égard, elle indique qu'avec un coût moyen d'acquisition de 15 \$/GJ, elle pourra écouler facilement le GNR aux clients volontaires, pour la première tranche de 1 % des volumes livrés :

« Ainsi, sans aucun effort commercial, sept clients ont déjà signé un contrat de GNR, pour un total [de] 4,6 Mm³/an de GNR. De plus, toujours sans aucun effort

¹⁷¹ Pièce [B-0199](#), p. 14.

¹⁷² Pièce B-0266, p. 2 et 3, réponse 2.1, déposée sous pli confidentiel.

¹⁷³ Pièce [B-0315](#), p. 2.

¹⁷⁴ Pièce [B-0199](#), p. 23.

commercial, des clients sont présentement sur une liste d'attente ou en pourparlers avec Énergir pour pouvoir signer des contrats de GNR pour la totalité ou une portion de leur consommation de gaz naturel. En considérant ces clients, la demande de GNR s'élève à près de 60 Mm³ »¹⁷⁵. [note de bas de page omise]

[320] Énergir ajoute aussi qu'en considérant des contrats d'achat déjà signés ou en pourparlers avec les producteurs, elle prévoit un coût d'acquisition moyen proche du 15 \$/GJ (56,84 ¢/m³) qu'elle propose¹⁷⁶.

[321] Lors de l'audience du 14 janvier 2020¹⁷⁷, Énergir indique que les caractéristiques de coût permettant l'atteinte du 1 % livré, et non seulement contracté, sans avoir à rechercher l'approbation de la Régie au cas par cas, serait un prix maximum de [REDACTED] pour les contrats d'une durée maximum de 20 ans et un prix maximum de [REDACTED] pour les contrats de moins d'un an. Toutefois, elle ne privilégie pas cette avenue.

ACEFQ

[322] Dans sa preuve déposée en novembre 2019, l'ACEFQ indique que le coût moyen de 15 \$/GJ lui semble acceptable. Elle n'est pas en désaccord avec l'objectif d'Énergir permettant de contenir l'augmentation du coût moyen des contrats par rapport à une cible de prix initiale jugée raisonnable¹⁷⁸.

[323] Elle considère cependant que, de façon pratique, des modalités à la fois plus précises et plus souples que celles proposées par Énergir seraient requises. Ainsi, l'ACEFQ conclut qu'Énergir devrait être appelée à soumettre périodiquement à la Régie, par exemple sur une base semestrielle, une mise à jour indiquant :

- le coût moyen des approvisionnements en GNR acquis par Énergir (ou qu'elle avait la possibilité d'acquérir) au cours des mois précédents;
- l'évolution courante et anticipée de la demande additionnelle de GNR signifiée par engagement par des acheteurs volontaires et justifiant l'engagement d'achats additionnels de la part d'Énergir.

¹⁷⁵ Pièce [B-0199](#), p. 25.

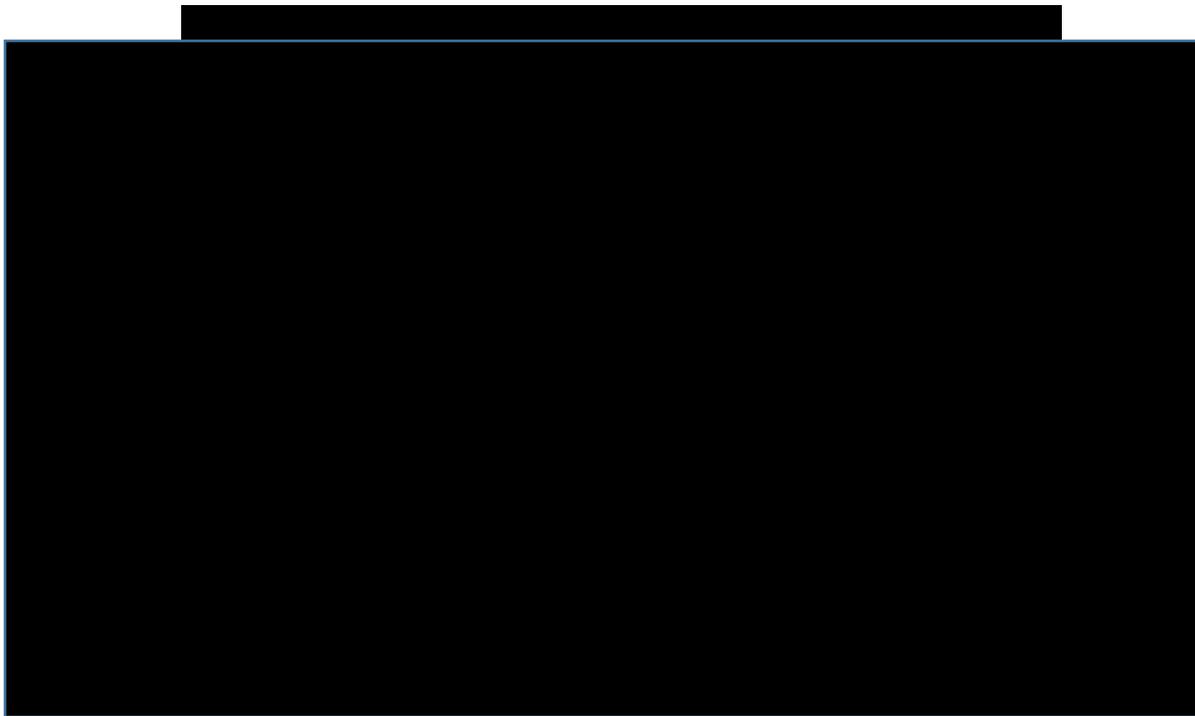
¹⁷⁶ Pièce [B-0199](#), p. 23.

¹⁷⁷ Pièce B-0295, p. 6, déposée sous pli confidentiel.

¹⁷⁸ Pièce [C-ACEFQ-0035](#), p. 14 et 15.

[324] Lors de l'audience du 16 janvier 2020, sur la base du portefeuille d'approvisionnement en GNR actuellement considéré par Énergir, l'ACEFQ observe que le coût moyen pondéré par mètre cube livré de ce portefeuille serait de [REDACTED]. Toutefois, l'intervenante relève également que ce coût moyen pondéré [REDACTED]¹⁷⁹ tel qu'il peut être illustré au tableau suivant :

TABLEAU 1



Source : Pièce C-ACEFQ-0044, p. 1, déposée sous pli confidentiel.

[325] Ainsi, l'ACEFQ indique que le critère de 15 \$/GJ proposé par Énergir apparaît être une cible raisonnable, compte tenu de l'éventail des prix de contrats observé lors de l'examen du projet Warwick et des étapes précédentes du dossier¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Pièces C-ACEFQ-0044 et A-0121, p. 31 à 38, déposées sous pli confidentiel.

¹⁸⁰ Pièce [B-0318](#), p. 57.

[326] L'ACEFQ recommande donc à la Régie d'approuver l'approche proposée par le Distributeur quant à la cible de 15 \$/GJ, indexée à partir de 2019, utilisée comme critère de coût moyen pour les premiers 60 Mm³ contractés¹⁸¹.

ACIG

[327] L'ACIG soumet que la méthodologie utilisée par Énergir pour déterminer la valeur du GNR, qui repose sur une comparaison avec le marché des carburants propres aux États-Unis, ne reflète pas les réalités du marché québécois. Selon elle, cela peut donc avoir pour effet de donner un signal de prix qui n'est pas celui des coûts réels de production¹⁸².

[328] Lors de l'audience du 16 janvier 2020, l'ACIG estime d'ailleurs que les prix du GNR vont baisser avec le temps en raison d'améliorations des procédés et d'économies d'échelle, si le marché se développe correctement¹⁸³.

[329] En conséquence, elle recommande de recourir à des négociations de gré à gré ou à un appel d'offres pour apprécier la valeur du GNR¹⁸⁴.

[330] L'ACIG recommande aussi à la Régie de ne pas se prononcer sur la fixation d'un prix moyen pour l'acquisition du GNR, peu importe le prix, car cela pourrait avoir pour effet d'influencer le marché. Elle note également que le coût de 15\$/GJ en est un qui privilégie des considérations commerciales au détriment des considérations économiques nécessaires à l'établissement d'un marché concurrentiel dans ce secteur¹⁸⁵.

[331] Enfin, l'ACIG soutient que le développement du marché du GNR doit se faire à la faveur de la mise en place d'un marché libre et ouvert qui favorise une saine concurrence. Elle recommande donc que l'accès au GNR par les consommateurs se fasse sur une base volontaire¹⁸⁶.

¹⁸¹ Pièce C-ACEFQ-0045, p. 14, déposé sous plis confidentiel.

¹⁸² Pièce [C-ACIG-0029](#), p. 6.

¹⁸³ Pièces [A-0120](#), p. 25 et 26, et [C-ACIG-0042](#).

¹⁸⁴ Pièce [C-ACIG-0029](#), p. 7.

¹⁸⁵ Pièces [C-ACIG-0029](#), p. 9, et C-ACIG-0041, p. 8.

¹⁸⁶ Pièces [C-ACIG-0029](#), p. 11, et C-ACIG-0041, p. 2.

FCEI

[332] La FCEI est d'avis que la prétention d'Énergir selon laquelle le volume visé par la présente demande pourrait être écoulé volontairement à un prix de 15 \$/GJ n'est pas démontrée à ce jour. À cet égard, elle réitère sa position à l'effet qu'Énergir doit chercher à maximiser les ventes auprès de ses clients volontaires et à minimiser les coûts pour le reste de sa clientèle. Selon l'intervenante, cet objectif passe par la recherche d'un portefeuille de contrats minimisant le coût unitaire du GNR ainsi que les volumes de GNR ne pouvant être écoulés volontairement¹⁸⁷.

[333] Afin de limiter les risques pour la clientèle, la FCEI estime qu'une contrainte sur le prix maximal pouvant être payé à un producteur devrait être ajoutée à celle sur le coût moyen, voire la remplacer entièrement. À cet égard, elle recommande une borne maximale établie à 10 % au-delà du coût moyen¹⁸⁸.

[334] De plus, la FCEI préconise que la Régie fasse preuve de prudence dans l'établissement du cadre des achats de fourniture de GNR par Énergir. Ainsi, elle propose que la Régie évite d'adopter un cadre générique qui pourrait ne pas s'avérer approprié, compte tenu non seulement du caractère émergent du marché du GNR au Québec, mais aussi de l'incertitude liée à l'évolution du marché et aux orientations gouvernementales à l'égard du développement de cette filière au Québec. Elle recommande donc à la Régie d'établir un cadre lui permettant d'exercer un rôle de surveillance aux fins de l'approbation des caractéristiques des contrats de fourniture de GNR.

GRAME

[335] Le GRAME indique être en accord avec l'ACIG à l'effet que la Régie ne devrait pas se prononcer sur la fixation d'une caractéristique de coût moyen d'achat, afin de laisser le marché se développer librement, favorisant ainsi une saine concurrence¹⁸⁹.

[336] Le GRAME recommande donc à la Régie de ne pas imposer un critère de prix d'approvisionnement et de laisser au Distributeur toute la latitude à cet égard¹⁹⁰.

¹⁸⁷ Pièce [C-FCEI-0038](#), p. 9.

¹⁸⁸ Pièce [C-FCEI-0038](#), p. 10.

¹⁸⁹ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 15.

¹⁹⁰ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 17.

5.2 CARACTÉRISTIQUE RELATIVE AUX VOLUMES

Énergir

Volumes contractés et volumes livrés

[341] Énergir propose une stratégie d'achat lui permettant d'atteindre un volume de GNR contracté (et non livré) équivalant à 1 % de ses volumes totaux distribués. Selon elle, cela ne signifie pas qu'elle ne pourra pas satisfaire la quantité minimale de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel à partir de l'année 2020-2021, mais plutôt que, pour y arriver, d'autres contrats devront être signés, en plus de ceux considérés dans la présente stratégie d'achat, lesquels devront être approuvés distinctement par la Régie¹⁹⁵.

[342] Ainsi, les caractéristiques des contrats visés par la demande d'Énergir auprès de la Régie portent sur des volumes de GNR contractés avant la première échéance prévue au Règlement, laquelle correspond au 30 septembre 2021 pour Énergir, mais pas nécessairement livrés avant cette date. Pour certains contrats, les volumes de GNR ne seront pas injectés dans le réseau d'Énergir avant plusieurs années. Bien que ces contrats ne contribueront pas à l'atteinte du premier seuil, Énergir est d'avis que leur signature immédiate est essentielle pour atteindre le seuil de 5 % prévu au Règlement à l'horizon 2025-2026, à un prix raisonnable pour la clientèle.

[343] Ainsi, pour sa stratégie d'achat, Énergir souligne que la règle suivante devrait être respectée¹⁹⁶ :

$$\Sigma \text{Volumes GNR contractés}_t \text{ sans approbation distincte} \leq (1 \% \times \text{Volumes totaux}_t);$$

Où : t est l'année financière considérée.

[344] Afin de déterminer la quantité que représente le 1 % des volumes totaux distribués, Énergir propose d'appliquer la formule définie dans le Règlement. Selon cette formule, ces volumes représentent environ 60 Mm³ de GNR pour l'année 2019-2020¹⁹⁷. Ainsi, la

¹⁹⁵ Pièce [B-0199](#), p. 4.

¹⁹⁶ Pièce [B-0199](#), p. 21.

¹⁹⁷ Pièce [B-0199](#), p. 21.

quantité maximale prévue pour tout nouveau contrat devrait être inférieure à la différence entre 1 % des volumes totaux distribués et la somme des volumes de GNR déjà contractés.

[345]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]¹⁹⁸ :

-

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

-

[REDACTED]
[REDACTED]

-

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED].

[346] Énergir précise par ailleurs qu'une stratégie basée sur des volumes livrés aurait nécessité beaucoup plus de latitude que celle proposée, certains producteurs ne pouvant injecter à pleine capacité dès le début de l'année 2020-2021¹⁹⁹. En effet, il en aurait résulté un volume contracté beaucoup plus élevé que le 1 % livré, avant qu'Énergir ne soit obligée de revenir devant la Régie pour faire approuver les contrats à la pièce.

[347] Tel que mentionné précédemment, certaines propositions de contrats d'approvisionnement qu'Énergir présente à l'Étape B prévoient des volumes de GNR dont l'injection n'est pas prévue en 2020-2021. Elle les considère toutefois essentiels pour sécuriser l'approvisionnement futur lui permettant l'atteinte des autres cibles prescrites au Règlement. [REDACTED]

[REDACTED]²⁰⁰.

¹⁹⁸ Pièce B-0237, p. 12 et 13, déposée sous pli confidentiel.

¹⁹⁹ Pièce B-0237, p. 12 et 13, réponse 4.1, déposée sous pli confidentiel.

²⁰⁰ Pièce B-0295, p. 5, déposée sous pli confidentiel.

[348] Ainsi, sur la base de données reproduites au tableau 2 ci-dessous²⁰¹, Énergir estime

[REDACTED]

[349] [REDACTED]

[REDACTED]²⁰².

TABLEAU 2

[REDACTED]

Tableau établi à partir des pièces B-0293 et B-0295, p. 3 et 5, déposées sous pli confidentiel.

²⁰¹ Pièce B-0295, p. 3, 5 et 6, déposée sous pli confidentiel.

²⁰² Pièce A-0123, p. 54 à 56, déposée sous pli confidentiel.

[350] Certains contrats ayant une clause de quantité contractée annuelle (QCA), Énergir précise qu'elle n'a pas fait l'exercice d'intégrer la borne maximale de la QCA dans les calculs présentés. Elle indique cependant qu'elle en tiendra compte dans le calcul de l'atteinte du seuil de 60 Mm³ lorsqu'elle rendra ces contrats effectifs²⁰³.

[351] Énergir explique par ailleurs qu'elle inclura dorénavant cette clause dans les contrats, pour éviter des cas comme celui de Saint-Hyacinthe. En effet, les projections de livraisons des installations de cette dernière sont de l'ordre de 5 à 7 Mm³ selon les années, alors que le contrat d'approvisionnement prévoit une capacité de 16 Mm³. Selon Énergir, cette situation s'explique par le fait que l'usine est surdimensionnée pour la quantité de matières organiques qui y est présentement traitée. Elle souligne que la Ville de Saint-Hyacinthe n'est pas en mesure de lui confirmer précisément à quel moment l'usine sera en mesure de produire à pleine capacité²⁰⁴.

Achats volontaires

[352] En décembre 2019, Énergir indique que 625 clients se sont engagés à consommer du GNR, pour un total de 62,3 Mm³²⁰⁵. De ce nombre, 10 ont des ententes contractuelles et consomment du GNR, alors que 615 sont en attente. [REDACTED]

[REDACTED]²⁰⁶.

[353] En janvier 2020, Énergir soumet que sa liste d'attente contient 609 clients volontaires, dont 19 sont sous contrats²⁰⁷. Les volumes de ces clients sous contrats sont de 4,7 Mm³. Elle estime que la demande volontaire des clients comblera la cible de 1 % de son obligation réglementaire. Ces clients sont sur une liste d'attente, car il n'y a pas suffisamment de GNR disponible.

²⁰³ Pièce [B-0317](#), p. 104 à 106.

²⁰⁴ Pièce [B-0316](#), p. 145 à 147.

²⁰⁵ Pièce [B-0279](#), p. 7.

²⁰⁶ Pièce A-0107, p. 48, déposée sous pli confidentiel.

²⁰⁷ Pièce [B-0316](#), p. 118 et 119.

[354] Énergir précise qu'il n'y a pas de délai minimal pour entrer ou sortir du service de GNR, sauf un délai de résiliation de 60 jours, sans frais. Par contre, un client ne pourrait alterner entre le service de gaz de réseau et l'achat direct, puisqu'il existe des règles précises de transfert prévues aux CST²⁰⁸.

Achats directs

[355] Énergir est d'avis que le risque de surcontracter des volumes de GNR, pour des clients au Tarif GNR qui décideraient ensuite de se tourner vers les achats directs, est assez faible²⁰⁹.

[356] À ce sujet, elle indique qu'à sa connaissance, il n'y a présentement qu'un seul client en achat direct qui consomme du GNR, avec un volume de 600 000 m³²¹⁰. Quant à la possibilité que la Ville de Montréal (Montréal) procède à l'achat direct de volume de GNR, Énergir soumet qu'elle est présentement l'une de ses clientes²¹¹. Montréal projetant de produire du GNR, Énergir confirme la possibilité d'un scénario où elle consommerait plus que ce qu'elle produit et en achèterait la totalité en achats directs²¹². Montréal pourrait également devenir un producteur de GNR pour Énergir. Cependant, l'injection dans le cadre du projet de Montréal est prévue seulement en 2023, soit au moment où la cible fixée par le Règlement sera de 2 %.

[357] Finalement, seul un développement massif de la filière GNR en Amérique du Nord pourrait faire en sorte que les clients d'Énergir préféreraient s'approvisionner en achats directs, l'exposant ainsi au risque de contracter au-delà de la cible réglementaire²¹³. Énergir juge qu'il est peu probable qu'un tel scénario se concrétise.

[358] Par ailleurs, Énergir devrait pouvoir fournir une prévision sur les achats directs de GNR lors du prochain dossier tarifaire, dont le dépôt est prévu fin mars 2020²¹⁴. Elle explique le délai par le fait qu'elle souhaite mettre en place une méthode permettant d'assurer la traçabilité des approvisionnements des clients en achat direct. Toutefois, lors de l'audience du 15 janvier 2020, Énergir nuance sa position à cet égard et indique que le

²⁰⁸ Pièce [B-0316](#), p. 123.

²⁰⁹ Pièce [B-0317](#), p. 99 et 100.

²¹⁰ Pièce [B-0316](#), p. 47 et 48.

²¹¹ Pièce [B-0316](#), p. 78 et 79.

²¹² Pièce [B-0317](#), p. 99 à 102.

²¹³ Pièce [B-0317](#), p. 100.

²¹⁴ Pièce [B-0316](#), p. 107.

niveau de précision de ses prévisions en matière d’approvisionnement est moindre que celui requis pour s’assurer de la contribution réelle, ex-post, des clients en achat direct à l’atteinte des cibles du Règlement²¹⁵. Ainsi, elle étudie la mise en place d’une déclaration assermentée par les clients en achat direct, confirmant l’exactitude de leurs éventuels achats de GNR²¹⁶.

ACEFQ

[359] Dans sa preuve déposée en novembre 2019, l’ACEFQ émet plusieurs réserves sur la stratégie proposée par Énergir.

[360] D’abord, l’ACEFQ est d’avis que la stratégie d’Énergir se traduira par un devancement des quantités contractées par rapport à la cible de 1 % du Règlement²¹⁷. En effet, la portion des quantités contractées en 2020-2021, mais livrées ultérieurement, sera remplacée par des contrats d’achat additionnels livrés dès 2020-2021.

[361] De plus, l’intervenante estime que la cible de 1 % pour Énergir correspondrait en 2019-2020 à 59,5 Mm³, soit 1 % des volumes totaux livrés par Énergir en moyenne, au cours des trois dernières années.

[362] Également, l’ACEFQ soumet que les volumes contractés par les clients en achat direct ne sont considérés qu’*a posteriori*, ce qui pourrait résulter en un dépassement de la cible de 1 % de volumes livrés par Énergir²¹⁸.

[363] Enfin, en regard de la demande, l’ACEFQ constate que la quasi-totalité des volumes additionnels de GNR prévus par Énergir provient de clients potentiels²¹⁹. Elle note aussi l’impossibilité de savoir quelle proportion de ces volumes serait confirmée par des engagements provenant de nouveaux acheteurs volontaires. Elle recommande alors à la Régie la plus grande réserve quant à l’approbation de la stratégie d’achat proposée par Énergir. Selon l’ACEFQ, la Régie devrait sursoir à sa décision, en attente de la démonstration d’une demande de GNR suffisante provenant des acheteurs volontaires²²⁰.

²¹⁵ Pièce [B-0317](#), p. 93 à 98.

²¹⁶ Pièce [B-0317](#), p. 98.

²¹⁷ Pièce [C-ACEFQ-0035](#), p. 10.

²¹⁸ Pièce [C-ACEFQ-0035](#), p. 10.

²¹⁹ Pièce [C-ACEFQ-0035](#), p. 11.

²²⁰ Pièce [C-ACEFQ-0035](#), p. 11.

[364] À la suite de la présentation par Énergir de la liste d'attente des clients désirant se procurer du GNR en achat volontaire²²¹, l'ACEFQ révisé les conclusions et recommandations formulées initialement dans sa preuve²²².

[365] Ainsi, l'ACEFQ remarque que des clients auraient signifié leur intérêt lorsqu'ils ont eu connaissance du tarif provisoire de GNR en vigueur et du prix cible prévu par Énergir. Elle constate qu'il y a maintenant une démonstration confirmant l'existence probable d'une demande provenant d'acheteurs volontaires pour 60 Mm³ de GNR.

[366] L'intervenante note cependant que si une partie de ces acheteurs volontaires devait choisir d'acquérir le GNR en achat direct, les volumes qu'Énergir devrait contracter devraient également être ajustés en conséquence.

[367]

223 .

ACIG

Volumes contractés et volumes livrés

[368] L'ACIG constate qu'Énergir indique devoir contracter un volume supérieur à ce qu'elle doit livrer pour atteindre sa cible de 60 Mm³. Elle soumet que la Régie ne devrait pas permettre à Énergir de procéder ainsi. En effet, l'intervenante soumet qu'il est prématuré d'engager des contrats d'achat à très long terme dont les volumes à être livrés iront au-delà de l'exigence réglementaire de 2021²²⁴.

Achats directs

²²¹ Pièce [B-0279](#), p. 7.

²²² Pièce [C-ACEFQ-0052](#), p. 17.

²²³ Pièce C-ACEFQ-0045, p. 18, déposée sous pli confidentiel.

²²⁴ Pièce [C-ACIG-0043](#), p. 21.

[369] L'ACIG ne partage pas l'avis d'Énergir sur le potentiel des achats directs. Selon l'intervenante, puisqu'Énergir est l'acteur principal sur le marché de la distribution du gaz naturel et donc du GNR, les autres acteurs seront stratégiquement en position d'attente. Ainsi, les éventuels clients en achat direct observeront le fonctionnement des marchés de GNR avant de se lancer eux-mêmes. À partir de ce moment, les volumes en achat direct augmenteront²²⁵.

[370] Ainsi, l'ACIG appelle la Régie à agir avec prudence, pour les raisons suivantes :

« 85. Si la demande volontaire de GNR n'est pas au rendez-vous, si les prix du GNR baissent, si l'offre en achat direct se matérialise, si le cadre législatif est modifié pour permettre l'inclusion des biogaz, si le gouvernement décide de subventionner le développement de la filière, si la technologie s'améliore de façon à faire baisser les coûts de production, pour ne donner que ces exemples, les impacts sur les coûts échoués pour des contrats d'une aussi longue durée pourraient être très importants, ils ne devraient pas être supportés par la clientèle [note de bas de page omise] et ils ne devraient pas être considérés comme prudents. À terme, si Énergir contracte au-delà de la demande, les coûts échoués ne devraient pas être supportés par la clientèle »²²⁶.

FCEI

Volumes contractés et volumes livrés

[371] Dans sa preuve déposée en novembre 2019, la FCEI estime qu'il n'est pas nécessaire à ce stade-ci que la Régie approuve une approche générique d'approbation des contrats d'approvisionnement de GNR, mais qu'elle favorise plutôt une approbation au cas par cas²²⁷.

[372] Dans l'éventualité où la Régie en déciderait autrement, l'intervenante est cependant favorable à ce que la Régie retienne l'approche de la capacité contractée, cette approche étant plus restrictive qu'une approbation basée sur les volumes livrés. Elle estime toutefois qu'une marge de manœuvre est nécessaire, compte tenu des éléments suivants²²⁸ :

²²⁵ Pièce [A-0120](#), p. 27 à 29.

²²⁶ Pièce [C-ACIG-0043](#), p. 20, par. 65.

²²⁷ Pièce [C-FCEI-0038](#), p. 5.

²²⁸ Pièce [C-FCEI-0038](#), p. 7.

- Risque élevé d'erreurs de prévision, celles-ci devant être établies pour des périodes aussi longues que 20 ans, soit bien au-delà de l'horizon des plans d'approvisionnement d'Énergir;
- Incertitude sur le niveau des achats de GNR par les clients en achat direct pour les années à venir. D'ailleurs, la FCEI est en désaccord avec la proposition d'Énergir de ne pas tenir compte des achats de GNR par les clients en achat direct pour établir les quantités de GNR qu'elle peut contracter, sans approbation spécifique de la Régie.

[373] Par conséquent, la FCEI propose que tout contrat d'approvisionnement en GNR, conclu selon les caractéristiques approuvées par la Régie, satisfasse les conditions suivantes²²⁹ :

- l'ajout du volume annuel de GNR d'un nouveau contrat fait en sorte que l'approvisionnement global de GNR ne dépasse pas 0,9 % des volumes totaux prévus être distribués pour aucune des années du contrat;
- pour un contrat donné :
 - les livraisons 2020-2021 représentent au moins 25 % de la capacité contractuelle du contrat,
 - les livraisons 2022-2023 représentent au moins 75 % de la capacité contractuelle du contrat;
- le projet ne bénéficie pas d'une subvention l'obligeant à vendre son GNR au Québec.

[374] En réponse à la Régie²³⁰, l'intervenante précise que sa recommandation vise essentiellement à s'assurer qu'Énergir ne se retrouvera pas en possession d'une quantité de GNR supérieure à ce qui est requis pour rencontrer son obligation réglementaire. Cette situation pourrait survenir dans les deux cas suivants, soit une demande de gaz naturel inférieure aux prévisions et une consommation non anticipée de GNR par des clients en achat direct.

[375] La FCEI ajoute qu'une limite inférieure à 0,9 % serait inutilement restrictive, considérant la variabilité et la tendance à la hausse des ventes depuis 10 ans et les propos d'Énergir quant à la consommation de GNR par les clients en achat direct.

²²⁹ Pièce [C-FCEI-0038](#), p. 8.

²³⁰ Pièce [C-FCEI-0040](#), p. 3, réponse 1.1.

[376] La FCEI estime qu'il est également important de limiter un peu plus les capacités contractées, en attendant d'obtenir plus d'informations, soit lors de l'Étape C²³¹.

GRAME

Volumes contractés et volumes livrés

[377] Le GRAME est d'avis qu'afin de favoriser un gain optimal dans le cadre des objectifs d'un plan d'approvisionnement et de la Politique énergétique, la Régie ne devrait pas fixer de limite, notamment de volumes :

« [...] et ici, de notre avis, une latitude totale, autant au niveau du volume, de la durée, des prix, dans le cadre des objectifs d'un plan d'approvisionnement et de la politique énergétique, évidemment, parce que c'est dans tout ça que ça s'inscrit, mais on croit que ça permet le gain optimal »²³².

Achats directs

[378] L'intervenant soumet que l'approvisionnement en achat direct devrait être la seule façon pour un client volontaire d'acquérir la totalité de son GNR, tant et aussi longtemps que le GNR n'aura pas intégralement remplacé le gaz naturel d'origine fossile dans la composition du gaz de réseau 100 % de GNR.

[379] Le GRAME précise cependant qu'à titre de groupe environnemental souhaitant qu'Énergir fasse tout ce qu'elle peut pour atteindre et même dépasser l'obligation réglementaire, il aurait pu prendre la position que les achats directs ne devraient pas être inclus. Cependant, sa lecture combinée de la LRÉ et du Règlement l'amène à conclure que l'obligation est de « livrer » du GNR et que le Distributeur « livre » du GNR aux clients en achat direct²³³.

[380] Lors de l'audience du 17 janvier 2020, après avoir rappelé [REDACTED]

²³¹ Pièce [A-0120](#), p. 92.

²³² Pièce [B-0319](#), p. 16.

²³³ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 8.

[REDACTED],²³⁴ puis noté les risques associés aux prévisions de volumes, le GRAME remarque que cet écart pourrait être moindre si des achats directs en GNR sont effectués par les clients d'Énergir²³⁵. En conséquence, le GRAME est d'avis qu'il serait prudent qu'Énergir valide la probabilité de transfert vers des achats directs pour les volumes les plus importants parmi les clients sur la liste d'attente²³⁶.

ROEÉ

Volumes contractés et volumes livrés

[381] Le ROEÉ n'appuie pas la proposition d'Énergir de limiter la quantité de GNR pouvant être contractée à 1 % des volumes totaux. Selon l'intervenant, les seuils du règlement devraient être considérés comme des minima²³⁷. Il estime que, dans la mesure où Énergir procède par appel d'offres et que le prix en découlant reflète le marché, elle peut dépasser les objectifs fixés par le Règlement²³⁸.

Achats directs

[382] Le ROEÉ est d'avis que la responsabilité de l'atteinte des seuils du Règlement n'a pas été attribuée à quiconque en particulier et qu'elle est donc partagée entre Énergir et les clients en achat direct²³⁹.

[383] L'intervenant constate qu'il n'y a qu'un seul client en achat direct consommant du GNR pour le moment. Cependant, il remarque qu'il y en a eu d'autres dans le passé, ce qui laisse supposer que les volumes en achats directs de GNR ont déjà été plus élevés qu'ils ne le sont présentement. Il soumet également qu'il est possible que ces volumes augmentent à nouveau²⁴⁰.

[384] Le ROEÉ rappelle qu'Énergir devrait uniquement procéder par appels d'offres. Selon lui, compte tenu que la balise proposée de 15 \$/GJ est établie de façon arbitraire, en

²³⁴ Pièce B-0295, p. 3, déposée sous pli confidentiel.

²³⁵ Pièce [B-0319](#), p. 21 à 23.

²³⁶ Pièce [C-GRAME-0041](#), p. 18.

²³⁷ Pièce [B-0318](#), p. 106 et 107.

²³⁸ Pièce [B-0318](#), p. 115 et 116.

²³⁹ Pièce [B-0318](#), p. 101, et [C-ROEÉ-0076](#), p. 5 et 6.

²⁴⁰ Pièce [B-0318](#), p. 102.

fonction du seuil de tolérance des acheteurs volontaires, cette balise ne devrait pas dicter les volumes pouvant être contractés par Énergir²⁴¹.

SÉ-AQLPA-GIRAM

Volumes contractés et volumes livrés

[385] SÉ-AQLPA-GIRAM est d'avis que l'augmentation en peu de temps du volume de distribution d'Énergir en GNR, de quelque 4,5 Mm³ à environ 60 Mm³, afin d'atteindre le seuil de 1 % exigé par le Règlement²⁴² est considérable. Il ajoute que ces volumes devront atteindre environ 306 Mm³ par an d'ici 2025-2026, selon ce même Règlement.

TABLEAU 3
EXIGENCES RÉGLEMENTAIRES D'APPROVISIONNEMENT EN GNR

Année tarifaire	Ventes excluant GNR	Ventes GNR	Références
	Mm ³		
2017-2018 (réel)	6 092,4	2,0	R-4079-2017
2018-2019 (réel + 4/8)	6 102,6	5,0	R-4018-2017 et R-4076-2018
2019-2020 (prévision)	6 026,6	12,0	R-4008-2017 et R-4076-2018
Moyenne de trois ans	6 073,9		Conformément au Règlement
1 % x moyenne de trois ans		60,7	

Tableau établi à partir de la pièce [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0049](#), p. 14 à 16.

[386] Selon l'intervenant, en raison de l'importance de ces cibles et de l'expiration des subventions gouvernementales disponibles aux usines de biométhanisation municipales, Énergir doit rapidement contracter de nouveaux approvisionnements en GNR. Les projets subventionnés n'étant pas suffisants pour permettre l'atteinte des cibles, Énergir doit contracter, tant auprès des municipalités qu'auprès d'autres fournisseurs.

[387] SÉ-AQLPA-GIRAM est d'avis que les cibles gouvernementales doivent être vues comme un minimum²⁴³. En effet, dans le contexte de la crise climatique et des politiques

²⁴¹ Pièce [B-0318](#), p. 105.

²⁴² Pièce [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0049](#), p. 12.

²⁴³ Pièce [A-0119](#), p. 13.

gouvernementales, si Énergir dépasse sa cible, elle devrait conserver les volumes de GNR acquis et non les revendre à d'autres distributeurs ou à l'étranger.

Achats volontaires

[388] Selon SÉ-AQLPA-GIRAM, il est impossible de limiter les achats de GNR aux seuls volumes ayant fait l'objet d'une demande de la part de clients volontaires²⁴⁴. En effet, les contrats seront majoritairement de longue durée, alors qu'aucun client volontaire ne contracte pour 20 ans : les clients volontaires sur la liste d'attente n'ont pris aucun engagement monétaire et ceux consommant déjà du GNR peuvent se désister, avec un préavis de 60 jours.

Achats directs

[389] SÉ-AQLPA-GIRAM partage l'avis de l'ACIG sur la nécessité d'avoir un marché plus développé, afin que les clients en achat direct se manifestent. Donc, il lui semble raisonnable de ne prévoir aucun volume d'achats directs pour 2020-2021²⁴⁵. S'il y a un écart entre les prévisions et les volumes réels, il pourra être constaté au rapport annuel. Si l'écart est important, Énergir devra l'expliquer et la Régie sera en mesure de l'accepter ou non.

[390] L'intervenant n'adhère pas à la proposition de « recadrage » de l'Étape B du présent dossier, à laquelle Énergir invite la Régie, soit d'approuver une caractéristique de volume portant sur des volumes contractés et non livrés, pour l'année 2020-2021. En effet, selon lui, tout approvisionnement, qu'il soit de court ou de long terme, constitue par définition un contrat, dont la date précède ou coïncide avec le moment de la livraison. Il serait approprié que « *les caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GNR* » contenus au plan d'approvisionnement quadriennal décrivent de façon complète une meilleure planification et projection d'Énergir quant à la manière de satisfaire l'obligation réglementaire de livrer la quantité réglementaire de GNR au Québec. Les « *caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GNR* » doivent donc fournir des informations plus exactes, tant à l'égard des contrats d'approvisionnement à long terme (avec planification et

²⁴⁴ Pièce [B-0320](#), p. 84 et 85.

²⁴⁵ Pièce [B-0320](#), p. 81 et 82.

prévision des débuts de livraison) qu'à l'égard des contrats d'approvisionnement à court terme²⁴⁶.

5.3 CARACTÉRISTIQUE RELATIVE À LA DURÉE

Énergir

[391] Énergir demande à la Régie d'approuver comme caractéristique des contrats d'une durée maximale de 20 ans²⁴⁷. Elle considère que la signature d'ententes de longue durée lui permettra d'obtenir des prix plus avantageux. Énergir relève aussi que certains distributeurs priorisent des contrats de longue durée²⁴⁸.

[392] Énergir note que le marché du GNR étant en développement, donc moins fluide que le marché du gaz conventionnel, nombre de producteurs de GNR cherchant à sécuriser leurs revenus recherchent des contrats à long terme afin de mitiger leurs risques.

[393] Selon Énergir, des contrats d'approvisionnement de GNR de long terme sont également bénéfiques pour sa clientèle. En effet, de tels contrats permettent de négocier de meilleurs prix, offrent une meilleure prévisibilité du prix du GNR pour les acheteurs volontaires, ce qui répond à leurs préoccupations, tout en sécurisant l'approvisionnement des volumes requis par le Règlement.

[394] Énergir précise :

[REDACTED]

²⁴⁶ Pièce [C-SÉ-AOLPA-GIRAM-0049](#), p. iv et v.

²⁴⁷ Pièce [B-0199](#), p. 19.

²⁴⁸ Pièce [B-0199](#), p. 11 à 15.

²⁴⁹ Pièce B-0198, p. 7, déposée sous pli confidentiel.

[395]

250.

251.

[396] Finalement, étant donné qu'Énergir demande aux producteurs en franchise de signer des contrats de réception d'au moins 20 ans, afin de s'assurer que l'investissement requis pour les raccorder soit entièrement remboursé, les ententes à long terme sont cohérentes avec ce qu'elle exige d'eux²⁵².

[397] En réponse à une DDR de l'ACEFQ relative à l'absence de durée minimale, Énergir commente :

« La variation subie par le coût moyen du GNR peut paraître importante lorsque l'effet d'un seul contrat de court terme est pris en compte, mais dans les faits il y aura des besoins continus en approvisionnements de courte durée. L'approche à envisager, du point de vue d'Énergir, est de considérer l'ensemble du portefeuille de contrats détenus par le distributeur, et le poids respectif de ceux-ci dans la balance. Les dates d'entrée et les échéances des contrats de court terme s'entrecouperont au fil des années tarifaires, ce qui contribuera à stabiliser le coût moyen dans le temps. Diversifier le risque et pratiquer une saine gestion de ces nouveaux contrats permettront de contrôler la volatilité du coût moyen à long terme »²⁵³.

ACEFQ

[398] L'ACEFQ partage le point de vue d'Énergir quant à la nécessité de diversifier la durée des contrats constituant le portefeuille d'achats de GNR, afin de diminuer le risque de variations soudaines de son coût moyen. Ainsi, elle recommandait initialement à la Régie d'énoncer le critère de durée en fonction de la recherche et du maintien d'une diversification maximale de la durée des différents contrats d'achat de GNR faisant partie du portefeuille du Distributeur²⁵⁴.

²⁵⁰ Pièce A-0116, p. 64, déposée sous pli confidentiel.

²⁵¹ Pièce A-0116, p. 33, déposée sous pli confidentiel.

²⁵² Pièce [B-0199](#), p. 22.

²⁵³ Pièce [B-0238](#), p. 11.

²⁵⁴ Pièce [C-ACEFQ-0035](#), p. 12.

[399] L'intervenante mentionne qu'une telle diversification de la durée des contrats constitue un critère important à considérer lors de l'engagement de nouveaux contrats, davantage que le critère de durée maximum²⁵⁵.

[400] Lors de l'audience de janvier 2020, l'ACEFQ présente, à titre illustratif²⁵⁶, un portefeuille d'approvisionnement constitué de quatre contrats totalisant 60 Mm³, dont deux d'une durée de 20 ans et deux de court terme (trois ans et cinq ans respectivement). Ces contrats comportent des volumes et des prix distincts.

[401] L'objectif de cette simulation est de démontrer qu'une diversification de la durée des contrats constitue un critère relatif à la durée des contrats préférable au critère de durée maximale (20 ans) proposé par Énergir.

[402] Toutefois, l'ACEFQ reconnaît la disponibilité limitée des approvisionnements de court terme, compte tenu, notamment, [REDACTED]
[REDACTED]²⁵⁷.

[403] Ainsi, l'intervenante maintient sa recommandation initiale, qui demeure valable et souhaitable, quant à l'effet avantageux de diversifier la durée des contrats, mais reconnaît qu'elle peut difficilement trouver application de façon immédiate dans le contexte actuel d'offre limitée en GNR.

[404] Elle maintient également sa préoccupation relative aux contrats de longue durée. Dans le scénario où Énergir aurait contracté initialement une forte proportion de ses achats de GNR en vertu de contrats à long terme, elle ne pourrait profiter d'un contexte où le coût d'acquisition du GNR irait en diminuant. Le résultat d'un tel scénario est que le prix du tarif aux acheteurs volontaires serait plus élevé que celui du marché contemporain, ce qui pourrait engendrer une migration des acheteurs volontaires vers les achats directs. À son tour, cette migration pourrait entraîner davantage d'unités invendues, ce qui pourrait faire une pression à la hausse sur le tarif pour les acheteurs volontaires, engendrant une nouvelle migration, dans une spirale négative pour ce service.

²⁵⁵ Pièce [C-ACEFQ-0035](#), p. 12.

²⁵⁶ Pièce [C-ACEFQ-0051](#).

²⁵⁷ Pièce C-ACEFQ-0045, p. 20, déposée sous pli confidentiel.

[405] Finalement, l'ACEFQ recommande à la Régie d'exiger du Distributeur de prendre tous les moyens nécessaires afin de vérifier la disponibilité d'approvisionnements de court terme, par exemple en tenant un appel d'offres spécifiquement pour ce produit, dans l'éventualité où ce dernier doit se procurer des approvisionnements additionnels, afin de disposer de volumes livrables plus importants, dès 2020-2021.

ACIG

[406] L'ACIG considère que la durée maximale de 20 ans proposée par Énergir ne procurera pas forcément les effets bénéfiques escomptés, tels que des prix plus avantageux, ou une sécurité accrue pour les producteurs, en leur assurant des revenus garantis sur plusieurs années. L'intervenante précise que, au contraire, il pourrait y avoir un effet nuisible sur le marché, avec des conséquences néfastes pour la clientèle. En effet, l'ACIG note que le Distributeur juge pouvoir fournir de meilleurs prix à sa clientèle, mais l'intervenante est cependant d'avis que le risque d'affaire des producteurs, pour un service non réglementé, ne devrait pas être assumé par la clientèle²⁵⁸.

[407] Lors de l'audience de janvier 2020, l'ACIG ajoute ceci²⁵⁹ :

« L'ACIG est d'avis que ce n'est pas à Énergir de garantir les investissements des opérateurs privés. Un investisseur qui prend le risque, un investisseur, par définition, est un acteur, est un agent économique qui va prendre un risque, un risque certes calculé, il va essayer de mitiger son risque au maximum et ce n'est pas au distributeur de lui garantir ce risque, de lui supprimer ce risque en lui assurant son investissement. Il y a d'autres formes de garanties d'investissement. Un producteur peut se tourner soit vers sa banque qui, il doit en faire un prêt de prises de risques ou de capital risque ou le Gouvernement, ou tout autre dispositif. Il y a des outils pour mitiger le risque d'investissements. Donc, en bout de ligne, pour l'ACIG, ce n'est pas à Énergir d'assumer ce risque-là ».

[408] Selon l'intervenante, une durée aussi longue empêche le jeu de la concurrence. Ce type de contrat peut se comparer à des contrats d'exclusivité avec les producteurs qui s'ajoutent à la position de monopole du Distributeur. Ainsi, Énergir aurait un accès privilégié à la production au détriment d'autres acteurs qui souhaiteraient participer au

²⁵⁸ Pièce [C-ACIG-0043](#), p. 14 à 16.

²⁵⁹ Pièce [A-0120](#), p. 23 et 24.

marché du GNR ce qui, à terme, aurait pour effet d'augmenter le prix du GNR et de nuire à sa compétitivité²⁶⁰.

[409] En étant assurés d'écouler leur production par leurs contrats de long terme, les producteurs pourraient ne plus avoir d'incitatifs à s'améliorer ou bien à innover. Par conséquent, le développement de la filière pourrait être défini par la relation bipartite entre Énergir et son fournisseur. C'est pourquoi une trop longue durée, ainsi qu'une fixation d'un prix ne reflétant pas forcément les coûts réels de production, seront autant de signaux qui n'inciteront pas au développement du marché du GNR.

[410] L'ACIG recommande à la Régie de veiller à ce que la durée des contrats qu'Énergir entend conclure avec les producteurs de GNR ne crée pas de situations dommageables à la concurrence. Elle recommande que la durée des contrats soit le reflet d'une négociation entre le producteur et les clients qu'Énergir représente, de manière à garantir les intérêts de l'ensemble des parties²⁶¹.

FCEI

[411] Dans sa preuve initiale, la FCEI indique qu'il n'est pas nécessaire que la Régie entérine une approche générique d'approbation des contrats d'approvisionnement en GNR d'Énergir, l'approche au cas par cas demeurant, selon elle, la plus bénéfique pour la clientèle à long terme. Subsidiairement, elle recommande de restreindre la durée des contrats, de telle sorte que l'ajout d'un contrat, sans approbation spécifique de la Régie, maintienne la durée résiduelle pondérée des contrats d'approvisionnement en GNR en deçà de 15 ans²⁶².

[412] En audience, afin d'appuyer sa principale recommandation, l'intervenante commente le contexte d'incertitude associé au marché du GNR au Québec quant à la durée des contrats d'approvisionnement en GNR, compte tenu du risque associé à la signature de contrats sur un horizon de 20 ans²⁶³.

²⁶⁰ Pièce [C-ACIG-0029](#), p. 10.

²⁶¹ Pièce [C-ACIG-0029](#), p. 10.

²⁶² Pièce [C-FCEI-0038](#), p. 8.

²⁶³ Pièce [A-0120](#), p. 88 et 89.

[413] Selon la FCEI, le GNR est un marché émergent caractérisé par l'ensemble des incertitudes liées à cet état de fait. L'intervenante réitère donc sa recommandation de ne pas adopter de cadre générique, mais plutôt d'établir un cadre permettant à la Régie d'exercer un rôle de surveillance aux fins de l'approbation des caractéristiques des contrats de fourniture de GNR.

[414] Toutefois, tel qu'elle le rappelle, l'Étape B du dossier a comme objectif de déterminer les caractéristiques pour les contrats d'approvisionnement en GNR, tel que demandé par la Régie. Conséquemment, si cette dernière décide d'encadrer les caractéristiques des contrats d'approvisionnement, la FCEI estime qu'il serait justifié d'imposer des critères relativement contraignants quant aux paramètres des contrats, bien que cela donnerait lieu à plus de demandes d'approbation spécifiques de la part d'Énergir auprès de la Régie²⁶⁴.

[415] C'est pourquoi la FCEI recommande à la Régie d'opter pour un portefeuille de contrats qui comprend des durées variées, permettant une diversification des échéances et limitant le niveau d'engagement à long terme.

GRAME

[416] Le GRAME questionne les effets d'un approvisionnement en GNR de longue durée et hors Québec, et plus particulièrement si cet approvisionnement pourrait éventuellement miner l'émergence de la production québécoise.

[417] Le GRAME estime qu'il est pertinent d'évaluer si un approvisionnement en GNR, majoritairement contracté sur 20 ans et hors Québec, risque de miner l'émergence de la production québécoise en GNR. Un horizon de 20 ans, dans le contexte d'une filière naissante, est très long et bien des enjeux sont susceptibles de surgir au cours de cette période.

[418] Malgré tout, le GRAME recommande à la Régie de laisser à Énergir la latitude de contracter du GNR aux fins de l'Étape B, selon des durées qu'elle jugera convenables.

²⁶⁴ Pièce [C-FCEI-0038](#), p. 5.

ROEÉ

[419] Le ROEÉ soutient que la stratégie d'achat du GNR proposée par Énergir n'est pas optimale. Il recommande de ne pas approuver les caractéristiques des contrats de fourniture de GNR qu'elle entend conclure au cours des prochaines années, en fonction des critères proposés.

[420] En ce qui a trait à la durée des contrats, l'intervenant recommande à la Régie de favoriser l'approvisionnement en GNR par appel d'offres et est d'avis que la durée du contrat devrait être une variable traitée par les soumissionnaires dans l'appel d'offres.

SÉ-AQLPA-GIRAM

[421] SÉ-AQLPA-GIRAM démontre une préférence pour des contrats d'approvisionnement de long terme. Selon l'intervenant, des contrats de longue durée stimuleront la réalisation d'usines de biométhanisation locales au Québec. Également, la durée de 20 ans proposée par Énergir ne devrait pas empêcher l'insertion d'option de renouvellement.

[422] Toutefois, considérant que certains contrats de long terme ne permettent pas de livraisons pour l'année 2020-2021, SÉ-AQLPA-GIRAM convient que des contrats à court terme sont requis.

5.4 CARACTÉRISTIQUES RELATIVES À LA VÉRIFICATION ET À LA CERTIFICATION DU GNR

Énergir

[423] Énergir manifeste son intérêt pour un mécanisme de certification ou de vérification de l'authenticité du GNR. Selon elle, un tel mécanisme n'existe pas encore dans les clauses contractuelles, car il n'y a pas vraiment de certification existante, mais la possibilité de faire des visites de sites existe²⁶⁵.

²⁶⁵ Pièce [B-0317](#), p. 98.

[424] En réponse aux questions de la Régie lors de l'audience du 15 janvier 2020, Énergir mentionne qu'en attendant un mécanisme de certification du GNR, elle prend différentes mesures lui permettant de s'assurer du caractère vraiment renouvelable du GNR consommé par ses clients. Ainsi, elle étudie la possibilité d'exiger une déclaration assermentée de ses clients en achat direct ou des fournisseurs de ces clients en GNR²⁶⁶. Elle mentionne également l'inclusion, dans le même but, de clauses relatives à l'audit et l'inspection des sites de production de ses fournisseurs dans les contrats conclus ou qu'elle entend conclure avec eux.

GRAME

[425] Selon le GRAME²⁶⁷, il serait prudent d'établir toute certification ou authentification du GNR de manière coordonnée avec les régulateurs et les marchés des autres juridictions, sans quoi des risques ou des inefficacités émergeront.

[426] Or, une telle coordination peut s'avérer complexe et difficile à court terme. Le GRAME soumet donc une solution prudente et modeste, soit de demander au Distributeur de proposer diverses formes de certification ou d'authentification, en se basant sur les meilleures pratiques des autres juridictions.

[427] L'intervenant soumet qu'il appartient au Distributeur de démontrer que le GNR comptabilisé aux fins de l'atteinte des cibles réglementaires est réellement du GNR, autant pour sa propre fourniture que pour les achats directs qu'il distribue²⁶⁸.

[428] Les autres intervenants n'ont pas fait part de leur position relativement à un éventuel mécanisme de certification²⁶⁹.

²⁶⁶ Pièce [B-0317](#), p. 191 à 196.

²⁶⁷ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 17.

²⁶⁸ Pièce [C-GRAME-0047](#), p. 18.

²⁶⁹ Pièce [B-0317](#), p. 98.

[432] [REDACTED]

[REDACTED]²⁷⁵.

[433] En janvier 2020, Énergir remarque que la capacité réelle de livraison de Saint-Hyacinthe est inférieure à sa QCA. Elle constate que cela peut être un obstacle à la conclusion de contrats avec d'autres fournisseurs, considérant qu'elle prend en compte la QCA, et non la capacité réelle de livraison, dans le calcul de l'atteinte du seuil de 60 Mm³. Pour cette raison, Énergir indique qu'elle envisage renégocier l'Entente 2017, pour arrimer la QCA de Saint-Hyacinthe à sa capacité réelle de livraison²⁷⁶. Au terme de l'audience de janvier 2020, Énergir informe la Régie que l'approbation des caractéristiques de l'Entente 2017 n'est plus à l'ordre du jour²⁷⁷.

[434] Toutefois, dans sa demande amendée en février 2020, Énergir maintient sa demande d'approbation de l'Entente 2017²⁷⁸.

5.5.2 POSITION DE LA FCEI

[435] La FCEI rappelle qu'Énergir dispose déjà d'un contrat en bonne et due forme avec la Ville de Saint-Hyacinthe, à un prix significativement inférieur à celui de l'Entente 2017. Elle soumet que l'abandon de cet avantage ne devrait pas survenir sans qu'une démonstration probante de son bien-fondé ne soit réalisée et que la modification ou le remplacement du contrat ne soit validé par la Régie²⁷⁹.

[436] La FCEI recommande que l'approbation de l'Entente 2017 ne soit pas autorisée, car celle de 2015 a suivi un processus réglementaire en bonne et due forme et a fait l'objet d'une décision de la Régie²⁸⁰. La Régie doit se pencher spécifiquement sur cette entente, avant de l'approuver. Cette recommandation est indépendante de la décision de la Régie quant à la structure d'approbation des contrats d'acquisition de GNR.

²⁷⁵ Pièce A-0107, p. 87 et 88, déposée sous pli confidentiel.

²⁷⁶ Pièce [B-0317](#), p. 106 et 107.

²⁷⁷ Pièce [A-0126](#), p. 124 à 126.

²⁷⁸ Pièce [B-0315](#), p. 5.

²⁷⁹ Pièce [C-FCEI-0038](#), p. 10.

²⁸⁰ Pièce [C-FCEI-0048](#), p. 4.

[437] Ainsi, selon l'intervenante, Énergir ne devrait pas être en mesure de modifier un contrat ayant fait l'objet d'un traitement réglementaire et lui permettant d'acquérir du GNR à un prix avantageux pour sa clientèle, sans l'approbation de la Régie.

[438] Dans l'éventualité où l'Entente 2017 est approuvée par la Régie, la FCEI est d'avis que l'allocation des coûts additionnels, le cas échéant, découlant de celle-ci et leur traitement devront faire l'objet d'une analyse distincte par la Régie, soit lors de l'Étape C du présent dossier ou lors d'une audience spécifique à cet effet²⁸¹.

5.6 OPINION DE LA RÉGIE

[439] Considérant, d'une part, les déterminations juridiques de la Régie relatives aux obligations d'un distributeur de gaz naturel en vertu du Règlement²⁸² et, d'autre part, la définition des besoins de la clientèle d'Énergir comme étant ceux de la clientèle en achat volontaire, la Régie retient le fait que le GNR acheté par Énergir serait vendu aux clients en achat volontaire²⁸³.

[440] Logiquement, il s'ensuit que les achats de GNR d'Énergir doivent correspondre à la demande de la clientèle volontaire, particulièrement en ce qui a trait aux quantités de GNR demandées par cette clientèle, selon le prix qu'elle est prête à payer.

[441] La Régie constate aussi que le marché du GNR est émergent et peu fluide et que ses caractéristiques en termes de prix et de quantités disponibles sont difficiles à prévoir²⁸⁴. Ceci appelle donc à une certaine prudence de la part d'Énergir dans la gestion de ses approvisionnements.

Caractéristique relative au coût

[442] De la preuve au dossier, il est clair que le marché nord-américain du GNR n'est pas liquide, et qu'il peut exister des déséquilibres ponctuels entre l'offre et la demande, créant des fluctuations importantes du prix à court terme. Ce marché est aussi sensible aux choix

²⁸¹ Pièce [C-FCEI-0048](#), p. 4.

²⁸² Voir la section 4.7 de la présente décision.

²⁸³ Pièce [B-0199](#), p. 22.

²⁸⁴ Pièce [B-0316](#), p. 39.

politiques et énergétiques propres à chaque juridiction. Enfin, les prix du GNR peuvent varier grandement, selon les circonstances propres aux producteurs²⁸⁵.

[443] À l'égard de la valeur du GNR sur un marché de court terme, la Régie retient de la preuve d'Énergir que la valeur des crédits des programmes LCFS et RINs peut être une représentation adéquate de cette valeur, du point de vue des producteurs²⁸⁶. Elle note cependant que ce marché d'approvisionnement est volatil [REDACTED]²⁸⁷, ce qui limite fortement sa valeur comparative à l'égard du marché [REDACTED] du GNR. Il peut s'agir cependant d'un indicateur acceptable pour les transactions de ce type sur le marché nord-américain, au sens large.

[444] Il n'y a pas à ce jour d'indice de marché, ou de substitut à celui-ci, sur le marché nord-américain représentant la valeur du GNR à long terme. Toutefois, l'appel d'offres effectué par Énergir, à la fin de l'année 2019, permet d'obtenir un aperçu des fourchettes de prix selon diverses circonstances, comme la durée du contrat, la date de la première livraison et le volume offert²⁸⁸. Les prix obtenus à la suite de cet appel d'offres sont un instantané et ne peuvent, à eux seuls, servir à établir une stratégie d'approvisionnement. Ils constituent toutefois, pris dans leur ensemble, un excellent aperçu des opportunités qui s'offrent à Énergir.

[445] En ce qui a trait à la fluctuation et la liquidité des prix, la Régie note que le potentiel de production au Québec pourrait fortement augmenter d'ici l'horizon 2030, en raison d'un fort potentiel technico-économique ainsi que de la volonté gouvernementale québécoise d'augmenter ce type de production, tel que le démontre la Politique énergétique.

[446] De plus, selon l'ACIG, les coûts de production du GNR sont susceptibles de baisser, en raison de l'innovation et de l'optimisation des processus dans ce secteur²⁸⁹. La Régie observe que ces deux facteurs, soit une plus grande offre de GNR produit à de meilleurs coûts, s'ils se concrétisent, pourraient avoir pour effet que le prix du GNR diminue en termes relatifs au cours des prochaines années. Toutefois, elle rappelle que le prix résulte de la rencontre de l'offre et de la demande, et non seulement de l'évolution de l'offre.

²⁸⁵ Pièce [B-0317](#), p. 119 et 138 à 141.

²⁸⁶ Pièce [B-0199](#), p. 17.

²⁸⁷ Pièces B-0292, p. 13, et B-0295, p. 2, déposées sous pli confidentiel.

²⁸⁸ Pièce B-0266, p. 2 et 3, déposée sous pli confidentiel.

²⁸⁹ Pièce [B-0049](#), p. 7, et [C-ACIG-0042](#), p. 4.

[447] La Régie note aussi que l'appel d'offres lancé par Énergir en novembre 2019 [REDACTED]

[REDACTED]

[448] La Régie retient de la preuve d'Énergir que le prix moyen du GNR en provenance des fournisseurs avec lesquels elle a déjà signé un contrat serait de [REDACTED] pour les volumes livrés en 2020-2021. Elle note que le prix moyen pondéré des offres reçues en réponse à l'appel d'offres d'Énergir publié en novembre 2019 est de [REDACTED]. En tenant compte des volumes en provenance des fournisseurs ayant répondu à cet appel d'offres et avec lesquels Énergir est en négociations, le prix moyen du GNR pour les volumes livrés en 2020-2021 serait de [REDACTED]. Selon la preuve déposée par Énergir, le prix moyen pondéré des approvisionnements pour un volume de 60 Mm³ pour l'année 2020-2021 serait de [REDACTED]²⁹⁰.

[449] En regard de l'offre de GNR, la Régie retient aussi le fait qu'Énergir entend contrôler ses coûts d'approvisionnement, afin de protéger sa clientèle. À cet égard, lors de l'audience de janvier 2020, Énergir conclut :

« Mais notre recommandation, ce serait quand même de capitaliser sur des prix moins chers avec des contrats à long terme pour réduire l'impact sur... l'impact tarifaire pour la clientèle d'Énergir »²⁹². [nous soulignons]

[450] À l'égard de la demande, la Régie rappelle que la démonstration de l'intérêt des clients pour l'achat volontaire des unités de GNR sera faite lors de l'Étape C du présent dossier.

[451] La Régie retient que la valeur d'un coût moyen de 15 \$/GJ, arrêtée par Énergir comme caractéristique de coût, découle de sa comparaison du coût au client de sa consommation de GNR par rapport à celui de l'électricité, une énergie carboneutre au Québec²⁹³.

²⁹⁰ Pièces B-0292, p. 13, B-0295, p. 3, et B-0200, p. 17, déposées sous pli confidentiel.

²⁹¹ Pièces B-0266, p. 3, et B-0295, p. 3, déposées sous pli confidentiel.

²⁹² Pièce [B-0316](#), p. 47.

²⁹³ Pièce [B-0240](#), p. 4.

[452] La Régie note qu'Énergir a indiqué, en décembre 2019, que les engagements de la clientèle en achat volontaire pour des besoins en GNR totalisaient un volume de 61,9 Mm³ ²⁹⁴. Toutefois, elle remarque que le formulaire d'engagement auquel a répondu la clientèle en achat volontaire mentionne le taux du Tarif GNR pour un coût indicatif de la fourniture de [REDACTED], et non un coût de 15 \$/GJ.

[453] La Régie observe qu'Énergir est confiante d'écouler le GNR acquis à un coût moyen de 15 \$/GJ, auprès de la clientèle volontaire. En réponse à la Régie, Énergir indique, en octobre 2019 :

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] ²⁹⁵ [REDACTED]

[454] En décembre 2019, Énergir indique avoir réalisé une étude de sensibilité portant sur le prix du GNR au début de l'automne 2019. Elle a ainsi testé quatre niveaux de prix de molécule de GNR, entre 12 \$/GJ et 20 \$/GJ, à l'aide d'un sondage complété par plus de 2 000 participants ²⁹⁶.

[455] Lors de l'audience du 14 janvier 2020, Énergir mentionne également ²⁹⁷ :

« [...] l'intérêt des clients pour l'achat volontaire semble toujours être présent au prix de quinze dollars (15 \$). On a bon espoir de pouvoir écouler les unités achetées si le prix est de quinze dollars (15 \$) ».

[456] Dans la présente étape du dossier, la Régie doit déterminer, pour l'année tarifaire 2020-2021, la caractéristique de coût pour la stratégie de court terme d'Énergir pour son plan d'approvisionnement en GNR.

²⁹⁴ Pièce [B-0265](#), Annexe 1

²⁹⁵ Pièce B-0237, p. 12, réponse 4.1, déposée sous pli confidentiel.

²⁹⁶ Pièce [B-0279](#), p. 4.

²⁹⁷ Pièces [B-0199](#), p. 22 à 24, [B-0316](#), p. 34 et 35 et B-0294, p. 7, déposée sous pli confidentiel.

[457] La Régie juge que la stratégie d'un coût moyen d'achat de 15 \$/GJ, similaire au coût de la consommation d'électricité, est une stratégie prudente de la part d'Énergir, qui lui permet d'être compétitive, avec un produit offrant une carboneutralité.

[458] Cette stratégie est d'autant plus prudente lorsqu'elle est combinée à une stratégie de volumes contractés et non livrés. Comme il sera possible de le constater dans la section sur la caractéristique liée aux volumes, en fonction de cette stratégie, les volumes contractés correspondent à une fraction de la prévision des besoins de la clientèle. La caractéristique de coût ne s'applique donc pas, en fonction de cette stratégie, à l'ensemble des besoins exprimés par les clients en achat volontaire. Cela permettra, comme le veut la stratégie d'Énergir, d'agir immédiatement pour répondre aux besoins de l'année 2020-2021, tout en permettant d'examiner avec la rigueur requise la preuve quant à la demande de la clientèle volontaire, lors de l'Étape C du dossier.

[459] La Régie ne retient donc pas l'argument de l'ACIG selon lequel cette méthodologie ne reflète pas les réalités du marché québécois et qu'elle donne un signal de prix erroné, en sous-estimant les coûts de production. Elle ne retient pas non plus son argument à l'effet que cette méthodologie risque de fausser la concurrence et le déploiement d'avancées technologiques, en orientant les projets d'investissements vers des projets plus rémunérateurs, sans une prise en compte réelle des coûts de production et du potentiel de production de GNR qu'offre le territoire québécois.

[460] La Régie ne retient pas ces arguments parce que, d'une part, comme mentionné à la section 4.8 de la présente décision, elle effectue ses déterminations en fonction du marché nord-américain et non du marché québécois.

[461] D'autre part, l'objectif d'un plan d'approvisionnement en GNR est de se doter de la meilleure stratégie, aux fins de se procurer du GNR. Afin de l'atteindre, Énergir évalue les risques et les avantages de diverses approches, afin de proposer des tarifs justes et raisonnables. Ainsi, la détermination d'un coût moyen pour un certain volume de GNR a pour objectif d'établir les coûts que devront encourir Énergir et sa clientèle et non pas de donner un signal de prix aux producteurs québécois ou nord-américains. Enfin, il ne faut pas oublier que la stratégie proposée est l'établissement d'un coût moyen et non celui de chacun des contrats d'acquisition.

[462] La Régie estime qu'il serait injuste de priver Énergir et sa clientèle d'une stratégie claire, en raison de potentielles conclusions que des tiers pourraient tirer sur la stratégie d'achat de court terme, basée sur l'établissement d'un coût moyen d'achat d'un seul acheteur sur le marché nord-américain.

[463] En fait, la Régie estime que le coût moyen proposé par Énergir est raisonnable, lorsque comparé au résultat de l'appel d'offres et de l'éventail des prix de contrats observés, lors des étapes précédentes du dossier.

[464] La Régie rappelle qu'Énergir doit acquérir du GNR pour satisfaire les besoins de sa clientèle, et qu'Énergir définit ces besoins comme étant ceux des clients en achat volontaire. Il lui incombe d'agir avec prudence relativement à ces coûts d'acquisition, comme Énergir le mentionne d'ailleurs, afin de maintenir l'intérêt de ces clients pour le GNR.

[465] Pour l'ensemble de ces raisons, la Régie approuve la caractéristique d'un coût moyen de 15 \$/GJ pour le GNR, indexé à l'indice des prix à la consommation du Québec, à partir de l'année tarifaire 2019.

Caractéristique relative au volume

[466] Compte tenu de sa réponse à la question juridique soulevée à la section 4.7 de la présente décision relative aux obligations d'un distributeur de gaz naturel en vertu du Règlement, la Régie rejette l'argument d'Énergir et de certains intervenants à l'effet qu'Énergir soit obligée d'acquérir des volumes de GNR si la somme des livraisons pour les clients en achat volontaire et les clients en achat direct est insuffisante pour atteindre le taux fixé par le Règlement. La conséquence de cette conclusion est qu'Énergir doit chercher à apparier ses volumes d'achat de GNR avec ses prévisions de vente à la clientèle en achat volontaire.

[467] La Régie retient le fait qu'Énergir a tenu compte des préoccupations des intervenants, [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]²⁹⁸.

²⁹⁸ Pièce B-0237, p. 13, réponse 4.1, déposée sous pli confidentiel.

[468] La Régie note qu'Énergir entend lui présenter des demandes distinctes dans le cas où la conclusion d'un contrat additionnel excéderait les balises proposées de sa stratégie d'achat de court terme dont, notamment, l'atteinte du volume de GNR contracté équivalant à 1 % de ses volumes totaux distribués. Le cas échéant, comme mentionné précédemment, la Régie demande à Énergir que ces demandes distinctes soient accompagnées d'une démonstration de l'appariement entre les volumes de GNR concernés et ses prévisions de vente à la clientèle en achat volontaire, si ces demandes surviennent avant la fin de l'Étape C.

[469] Pour ce qui est de la caractéristique de volume, la Régie retient le fait qu'Énergir entend prendre en compte le volume maximal permis en vertu des ententes contractuelles avec ses différents fournisseurs pour évaluer l'atteinte du seuil nécessitant l'approbation spécifique d'un contrat par la Régie et non le volume moyen.

[470] Par ailleurs, la Régie constate que l'écart entre les volumes contractés et ceux prévus être livrés par Énergir, présentés au tableau 2 (section 5.2), provient de deux sources. D'une part, le décalage des volumes dans le temps imputable au fait que certains projets débiteront l'injection de GNR dans le réseau d'Énergir tardivement en 2020-2021 ou même après²⁹⁹. D'autre part, l'incapacité actuelle de l'usine de Saint-Hyacinthe d'injecter à pleine capacité, faute de matières organiques suffisantes³⁰⁰.

[471] À partir des informations présentées par Énergir lors de l'audience du 14 janvier 2020³⁰¹, la Régie constate que la somme des capacités de GNR contractées pour les contrats déjà signés et d'une offre soumise en réponse à l'appel d'offres d'Énergir de novembre 2019 est légèrement en deçà du seuil de 60 Mm³. Puisque la somme des volumes livrés en 2020-2021 à partir de ces capacités contractées serait seulement de 10,1 Mm³ de GNR³⁰², la Régie juge que la démarche d'Énergir de limiter dans un premier temps l'ensemble de ses achats aux capacités contractées équivalant à 1 % de ses volumes totaux distribués, pour l'année 2020-2021, est prudente. Bien que ce soit une stratégie d'achat de court terme, elle s'inscrit clairement dans une vision de long terme, en lien avec la volonté exprimée dans la Politique énergétique de voir le GNR se substituer au gaz naturel de source fossile.

²⁹⁹ Pièce B-0293, déposée sous pli confidentiel.

³⁰⁰ Pièce [B-0316](#), p. 145 et 146.

³⁰¹ Pièce B-0295, p. 5, déposée sous pli confidentiel.

³⁰² Pièces B-0295, p. 5, déposée sous pli confidentiel, et [A-0128](#), p. 30.

[472] Cette stratégie d'achat des volumes contractés, plutôt que livrés, lui permet ainsi de négocier à la fois des contrats de plus longue durée et des contrats dont les volumes de GNR injectés dans le réseau iront en s'accroissant au fil des années, sans toutefois imposer des risques inutiles à sa clientèle en acquérant des volumes de GNR trop importants pour l'année 2020-2021, si elle avait plutôt opté pour des volumes livrés.

[473] Cette stratégie présente d'autres avantages. Ainsi, elle favorise un allègement réglementaire, car elle permet à Énergir de conclure des contrats d'achat de GNR afin de répondre aux besoins de sa clientèle, sans recourir à l'approbation de la Régie pour chacun d'eux. Elle lui permet aussi de rechercher des autorisations spécifiques auprès de la Régie, afin d'ajuster de manière plus fine ses achats de GNR et de mieux les apparier avec les besoins de ses consommateurs, en terme de volumes et de prix.

[474] De plus, puisque les contrats d'acquisition à l'intérieur des balises de volumes prévus peuvent être de plus longue durée, cela permet à Énergir, selon son témoignage, de négocier des prix plus avantageux.

[475] Enfin, cette stratégie d'achat de volumes contractés tient compte du contexte de marché émergent du GNR dans lequel doit interagir Énergir avec un nombre limité de producteurs.

[476] Il est vrai que cette stratégie, qui lui permet de contracter des volumes pour l'équivalent de 1 % des volumes totaux distribués, comporte des risques. En fonction de cette stratégie, Énergir contracte des obligations principalement à long terme, lui offrant peu de flexibilité quant aux prix et aux volumes en cours de déroulement des contrats. Toutefois, compte tenu de l'état du marché, la Régie est d'avis qu'il s'agit d'une stratégie raisonnable à ce moment-ci. Étant donné que le volume de GNR prévu pour l'année 2020-2021 est somme toute faible, la Régie considère que cette donnée milite pour un impact modéré sur l'ensemble du plan d'approvisionnement d'Énergir.

[477] Considérant l'ensemble de ces éléments, la Régie retient la caractéristique de volume comme étant la somme des capacités contractées de GNR inférieure ou égale à 1 % des volumes totaux annuels de gaz naturel prévus être distribués pour l'année 2020-2021.

Caractéristique relative à la durée

[478] La Régie note que l'ACEFQ et la FCEI, de manière subsidiaire pour cette dernière, recommandent que le portefeuille des contrats d'approvisionnement en GNR soit diversifié en terme de durée. La FCEI soutient qu'un engagement de long terme comporte des risques difficilement quantifiables et prévisibles dans un marché en émergence, ce qui motive sa position visant à limiter la durée du portefeuille d'approvisionnement en GNR dans son ensemble. L'ACIG considère que le critère de diversification est préférable à celui de durée maximale de 20 ans.

[479] Quoique, selon Énergir, des contrats de long terme lui permettent d'obtenir de meilleurs prix que des contrats de court terme, la Régie envisage une diversification du portefeuille en matière de durée des approvisionnements, laquelle permettrait vraisemblablement d'atténuer les risques à long terme.

[480] La Régie est d'avis qu'un portefeuille comportant une variété de contrats à durée fixe ou variable est préférable à un portefeuille composé principalement de contrats de long terme. Une telle diversification permettrait à Énergir de s'ajuster plus rapidement à l'évolution du marché du GNR, qui risque d'évoluer significativement dans le temps au fur et à mesure de sa maturation. Enfin, une telle diversification pourrait faciliter la prise en compte de la montée en charge de la production de GNR au Québec, répondant ainsi à l'un des principaux objectifs de la Politique énergétique en ce qui a trait au GNR.

[481] Toutefois, la Régie note le manque d'opportunités d'achats de court terme de GNR, étant donné l'éventail limité des fournisseurs sur le marché.

[482] La négociation de contrats de longue durée avec des producteurs qui ont des projets de site de production de GNR vise, pour Énergir, à sécuriser des approvisionnements. Du point de vue des producteurs de GNR, il est vraisemblable que de tels contrats leur permettent de s'assurer des revenus et de rendre leur entreprise pérenne. Il faut donc éviter de conclure précipitamment et sans preuve à l'appui, comme le suggère le témoin de l'ACIG, que l'objectif d'Énergir lorsqu'elle conclut un contrat de long terme est de garantir les investissements des opérateurs privés et de faire assumer le risque de ces producteurs à la clientèle d'Énergir.

[483] La Régie souligne que les besoins d'acquisition en GNR sont liés, selon la proposition d'Énergir, à ceux de la clientèle en achat volontaire. La prévision des besoins de cette clientèle est appelée à fluctuer en fonction de différents facteurs économiques, dont celui du prix offert. Bien que les contrats d'une durée de 20 ans soient autorisés, la prudence demeure de mise sur ces engagements d'acquisition de GNR de long terme, compte tenu que l'engagement contractuel des clients volontaires est de courte durée et qu'il peut par surcroît être révoqué sur simple préavis de 60 jours.

[484] La Régie est donc d'avis qu'il appartient à Énergir d'apparier adéquatement les contrats d'approvisionnement en GNR qu'elle entend conclure pour satisfaire les besoins de la clientèle en achat volontaire avec la prévision de ces besoins à la volatilité inconnue. Sans se prononcer sur la question du risque associé aux écarts entre les volumes prévisionnels et les volumes réels, car elle sera plus amplement débattue dans le cadre des prochaines étapes, la Régie remarque que de tels écarts sont usuels. Cependant, lorsque de tels écarts deviennent trop importants, et considérant qu'ils sont assumés par Énergir, il pourrait être jugé que ces écarts sont imprudents. C'est pourquoi la Régie encourage Énergir à la prudence, d'ici à ce que cette question soit étudiée.

[485] Par conséquent, tenant compte des conditions actuelles de marché, la Régie retient, dans le cadre de la présente étape, la caractéristique d'une durée maximale de 20 ans pour les contrats d'approvisionnement en GNR. Elle s'attend toutefois à ce qu'Énergir présente, lors de l'Étape D, une stratégie plus détaillée quant à la durée des contrats dans son portefeuille d'approvisionnement de GNR, pour combler la demande de la clientèle.

Caractéristique liée à la production québécoise de GNR

[486] Comme mentionné à la section 4.8 de la présente décision, la Régie estime qu'elle interférerait dans le bon fonctionnement du marché québécois si elle exigeait, de la part du distributeur gazier, un apport obligatoire de GNR produit au Québec, qui se refléterait dans l'une ou l'autre des caractéristiques de coût, de volume ou de durée des contrats d'approvisionnement en GNR, dans le cadre de son plan d'approvisionnement. C'est pourquoi la Régie n'impose aucune caractéristique contractuelle particulière selon la source de la production du GNR.

[487] La Régie prend note toutefois qu'Énergir est en mesure de fournir périodiquement un suivi de ses approvisionnements en GNR produits au Québec.

Caractéristiques liées à la vérification et à la certification du GNR

[488] La Régie s'est interrogée en audience s'il serait d'intérêt public que des clauses relatives à la vérification ou à la certification de l'authenticité du GNR soient considérées comme des caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GNR (l'Audit).

[489] Énergir souligne la difficulté d'obtenir une certification par un organisme qualifié et fiable à cet égard, mais manifeste son engagement à poursuivre ses réflexions³⁰³.

[490] L'ACEFQ offre ses réflexions à l'égard des difficultés en lien avec une telle certification³⁰⁴.

[491] Quant à l'Audit, Énergir souligne qu'elle insère déjà à ses contrats d'approvisionnement en GNR des dispositions lui permettant d'effectuer, auprès de ses co-contractants, des vérifications relatives au respect des exigences contractuelles.

[492] **La Régie ordonne donc à Énergir :**

- **d'assurer une veille relativement aux clauses contractuelles dans les contrats d'approvisionnement en GNR relatives à la vérification (l'Audit) de l'approvisionnement en GNR;**
- **de lui présenter, de façon détaillée, les procédures opérationnelles et administratives qu'elle a mises en place pour assurer un suivi de ses ententes d'approvisionnement en GNR;**
- **d'assurer une veille relativement à la mise en place d'un mécanisme de certification pour le GNR et de lui en faire rapport annuellement, dans le cadre de son plan d'approvisionnement;**
- **de l'informer, lors du dépôt à l'Étape D du dossier, des mesures qu'elle entend mettre en place afin de s'assurer de l'authenticité des volumes de GNR qu'elle aura acquis.**

³⁰³ Pièce [B-0317](#), p. 192.

³⁰⁴ Pièce [B-0320](#), p. 24 et 25.

Entente 2017

[493] La FCEI s'oppose à ce que l'Entente 2017 soit approuvée par la Régie. Selon l'intervenante, cette nouvelle entente est moins avantageuse pour la clientèle et fera une pression à la hausse sur le Tarif GNR, créant un désincitatif pour la clientèle en achat volontaire, ce qui pourrait occasionner un fardeau pour l'ensemble de la clientèle. Si la Régie devait accepter la modification, la FCEI demande à ce qu'elle réserve sa décision sur l'allocation de coût du différentiel de coût entre les deux ententes, lors d'une prochaine étape du dossier.

[494] Il faut indiquer que la décision D-2015-107 a approuvé les principales caractéristiques de l'entente de principe survenue en 2014 entre Énergir et la Ville de Saint-Hyacinthe et non l'entente de principe elle-même. En fait, par l'effet combiné des paragraphes 71 et 75 de cette décision³⁰⁵, la Régie approuvait les caractéristiques d'une méthodologie d'acquisition du GNR en territoire québécois qui lui permettait de s'assurer que les coûts d'acquisition de ce produit demeuraient justes et raisonnables. Énergir et la Ville de Saint-Hyacinthe se sont basées sur cette méthodologie pour convenir, par la suite, d'une entente.

[495] La Régie décide, dans la présente décision, de caractéristiques des contrats d'achat de GNR pour le plan d'approvisionnement d'Énergir. Elle est d'avis que la présente décision remplace les caractéristiques mises en place dans sa décision D-2015-107³⁰⁶ pour l'acquisition de GNR à l'intérieur du territoire d'Énergir, à partir de la date de sa demande incidente à cet égard, soit le 11 septembre 2019.

[496] En conséquence, tant que les caractéristiques du plan d'approvisionnement, telles qu'approuvées par la présente décision, sont respectées, la Régie ne se prononcera pas sur les caractéristiques d'une entente à intervenir avec la Ville de Saint-Hyacinthe. Ainsi, il appartient à Énergir de gérer ses contrats d'approvisionnement à l'intérieur des balises fixées par la présente décision ou de requérir une autorisation particulière si les caractéristiques du contrat recherché ne s'y conforment pas.

³⁰⁵ Dossier R-3909-2014, décision [D-2015-107](#), p. 18.

³⁰⁶ Dossier R-3909-2014, décision [D-2015-107](#), p. 20.

6. TRAITEMENT DU DOSSIER

Procédure de traitement accéléré

[497] Dans sa lettre procédurale du 7 août 2019, la Régie énonce que l'Étape B serait consacrée à l'étude des caractéristiques des contrats de fourniture de GNR qu'Énergir entend conclure, afin de satisfaire la quantité minimale de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel à partir de 2020³⁰⁷. La Régie confirme également l'option offerte à Énergir, d'ici la fin de l'Étape B, de lui soumettre au cas par cas des contrats d'approvisionnement en GNR, ce qu'Énergir a effectivement fait par la suite³⁰⁸.

[498] Dans sa demande relative à l'Étape B³⁰⁹ et réitéré lors de l'audience³¹⁰, Énergir demande à la Régie de prendre acte que dans le cas où les caractéristiques d'un contrat de fourniture de GNR qu'elle entend conclure ne permettent pas de respecter une ou plusieurs des caractéristiques autorisées, elle déposera alors auprès de la Régie une demande d'approbation spécifique pour de telles caractéristiques.

[499] Dans le cadre d'examens au cas par cas ayant déjà eu lieu dans le présent dossier³¹¹, la Régie constate que des difficultés peuvent surgir lorsque les délais contractuels à l'intérieur desquels Énergir doit agir et les délais réglementaires requis ne concordent pas. À cet égard, Énergir a, à plusieurs reprises au cours des derniers mois, invoqué l'urgence comme motif au soutien de diverses demandes d'approbation au cas par cas de contrats d'approvisionnement en GNR. La Régie a réitéré, dans sa décision D-2019-120 que l'urgence devait être démontrée : il ne suffit pas de l'invoquer³¹². Afin de minimiser le recours à l'urgence, Énergir devrait prévoir avec ses éventuels co-contractants un délai raisonnable dévolu au traitement d'un dossier spécifique par la Régie. Ces difficultés peuvent être exacerbées par les mesures prises en lien avec l'état d'urgence sanitaire prévalant actuellement au Québec.

³⁰⁷ Pièce [A-0051](#), p. 2.

³⁰⁸ Décisions [D-2019-123](#) et [D-2019-179](#).

³⁰⁹ Pièces [B-0177](#), p. 5, [B-0183](#), p. 26, et [B-0315](#).

³¹⁰ Pièce [A-0128](#), p. 26, 30 et 31.

³¹¹ Voir le traitement des demandes aux pièces [B-0081](#), [B-0164](#), [B-0226](#), [B-0249](#) et [B-0257](#).

³¹² Décision [D-2019-120](#), p. 14.

[500] Dans ces circonstances, la Régie juge qu'il serait prudent d'établir, au préalable, une procédure accélérée d'examen, en émettant rapidement des directives sur les renseignements qui devraient être déposés ainsi que les délais qui devraient être respectés par chacune des parties pour l'ensemble des étapes, lors de ces demandes d'approbation spécifique. La Régie est d'avis que cette façon de procéder permettra un examen rigoureux, en temps opportun, et qui respectera les droits de tous, afin d'obtenir une décision éclairée.

[501] La Régie ordonne donc à Énergir de lui soumettre, dans les deux semaines suivant la publication de la présente décision, une procédure par laquelle ses demandes d'approbation spécifiques pourront être examinées. Les intervenants au dossier disposeront d'une semaine pour commenter la procédure proposée par Énergir et cette dernière bénéficiera d'une semaine pour répliquer à ces commentaires, le cas échéant.

Tarif GNR provisoire

[502] Lors de l'audience du 17 janvier 2020, Énergir confirme à la Régie qu'elle songe à déposer une demande, après la publication de la présente décision, afin d'ajuster le Tarif GNR provisoire en fonction des nouveaux volumes contractés³¹³.

Calendrier pour l'Étape C

[503] Conformément aux instructions contenues dans sa lettre du 7 août 2019³¹⁴, la Régie rappelle que l'étape subséquente (Étape C) sera consacrée, en vertu de l'article 48 de la LRÉ, à l'examen au fond du traitement du tarif de fourniture du GNR, tel qu'elle l'a mentionné dans sa décision D-2018-052, aux paragraphes 39 à 41 :

« [39] Dans ces circonstances, elle croit opportun, avant d'examiner précisément la Demande, de bien établir les paramètres et caractéristiques du dossier en étudiant les diverses options de tarifs et de conditions de service relatives à la fourniture, au transport et à la livraison par lesquelles le GNR peut être offert à la clientèle d'Énergir. Par exemple :

³¹³ Pièce A-0123, p. 247 et 248, déposé sous pli confidentiel.

³¹⁴ Pièce [A-0051](#), p. 2.

- *fourniture GNR par Énergir de type « tarif GNR » selon la proposition d'Énergir;*
- *fourniture GNR de type « prix fixes »;*
- *fourniture de type « Achat direct par la clientèle » où le client peut s'approvisionner :*
 - *directement auprès d'un site de production,*
 - *par un courtier reconnu,*
 - *par une filiale d'Énergir dans des activités non réglementées.*

[40] *La Régie estime qu'il est important de considérer ces options en fonction des éléments ou des caractéristiques du tarif GNR qui permettent d'assurer le respect de la Loi, plus particulièrement ses articles 31 (1)(2.1) et 52.*

[41] *Elle devra également tenir compte de :*

- *la détermination des éléments de coûts qui devraient être pris en compte dans le prix de fourniture du GNR;*
- *la réciprocité des conditions de service entre un service de fourniture de GNR offert par un courtier et le service de fourniture de GNR offert par le Distributeur;*
- *l'admissibilité au tarif de GNR et les impacts réglementaires »³¹⁵.*

[504] La Régie note qu'Énergir, dans sa correspondance du 29 novembre 2019³¹⁶, indique que ses ressources réglementaires pourraient prendre en compte, dans leur préparation pour l'Étape C, le document de réflexion sur l'intégration des coûts des achats de GNR préparé par le consultant de la Régie le 21 novembre 2019³¹⁷, et qui a fait l'objet d'une présentation aux participants lors d'une séance de travail le 22 novembre 2019.

[505] Énergir devait déposer la preuve en lien avec l'Étape C vers le mois de décembre 2019. Toutefois, en raison des diverses circonstances du dossier, elle mentionne qu'elle souhaite obtenir la décision de la Régie sur les diverses interprétations du Règlement, avant de déposer cette preuve.

³¹⁵ Décision [D-2018-052](#), p. 10 et 11.

³¹⁶ Pièce [B-0261](#), p. 4.

³¹⁷ Pièce [A-0083](#).

[506] Lors de l'audience du 22 janvier 2020, la Régie a offert d'insérer une étape préalable, soit sous forme d'audience ou de séance de travail, portant sur le sondage réalisé par Énergir relativement à l'intérêt de la clientèle en achat volontaire de GNR. Elle note qu'Énergir a déjà déposé certains éléments de preuve relatifs à ce sujet³¹⁸.

[507] Considérant ces différents facteurs, la Régie ordonne à Énergir de lui soumettre ses intentions quant à l'échéancier du dépôt de sa preuve relative à l'Étape C, dans un délai de deux semaines suivant la publication de la présente décision. Les intervenants au dossier disposeront d'une semaine pour commenter l'échéancier proposée par Énergir et cette dernière bénéficiera d'une semaine pour répliquer à ces commentaires, le cas échéant.

7. DEMANDE D'INTERVENTION DE L'AQP ET DE L'ACP

[508] Le 14 janvier 2020, l'AQP-ACP dépose une demande d'intervention au présent dossier³¹⁹. L'intervenant souhaite s'y joindre, en respectant le cadre établi et sans en retarder le déroulement, afin de préserver la célérité du processus.

[509] Selon l'intervenant, sa demande tardive s'inscrit dans le nouveau cadre d'analyse et des développements récents du dossier, lesquels ont un impact direct et marqué sur les intérêts de ses membres. Il évoque, notamment, les propos d'Énergir, cités dans la décision D-2019-125³²⁰, qui qualifient le traitement du dossier au moyen des Étapes A à D comme « *un certain reset* » de ce dernier. L'AQP-ACP est d'avis que ce recadrement est substantiel et qu'il remodèle le dossier, mettant de l'avant plusieurs éléments qui l'interpellent.

[510] L'AQP-l'ACP remarque qu'il a un intérêt évident à intervenir en ce que l'industrie du propane est intimement liée à celle du gaz naturel et, par extension, à celle du GNR. Selon lui, la décision à être rendue par la Régie sur les tarifs et autres conditions de fourniture de gaz naturel et de GNR aura un impact majeur, direct et immédiat sur les activités de ses membres et leur compétitivité dans le marché de l'énergie. Aussi, l'intervenant veut

³¹⁸ Pièces [B-0279](#), [B-0312](#) et [B-0313](#).

³¹⁹ Pièce [C-AQP-ACP-0001](#).

³²⁰ Décision [D-2019-125](#).

s'assurer que la fourniture du GNR ne soit pas financée par les consommateurs de gaz naturel de source fossile.

[511] Il souhaite par ailleurs s'assurer que la fourniture de GNR ne se fasse pas au détriment des autres distributeurs de carburants et combustibles et ne constitue pas une forme de concurrence déloyale envers ceux-ci. Enfin, l'AQP-ACP désire s'assurer que les tarifs établis par la Régie et les conditions inhérentes à l'application tarifaire ne favorisent indûment les distributeurs de gaz naturel au détriment des propaniers, particulièrement lors de l'acquisition de propane provenant du biogaz issu de la biométhanisation.

[512] Le 4 mars 2020, Énergir informe la Régie qu'elle n'a pas de commentaire à formuler à l'égard de la demande d'intervention de l'AQP-ACP³²¹.

[513] La Régie est d'avis que l'AQP-ACP a démontré un intérêt justifié à intervenir au présent dossier. Ainsi, elle reconnaît l'intervenant aux fins de l'Étape C et D du dossier.

8. CONFIDENTIALITÉ

[514] Au cours de l'examen du présent dossier, le Distributeur, les intervenants et la Régie ont déposé plusieurs pièces sous pli confidentiel, accompagnées ou non d'une version caviardée pour diffusion publique, lesquelles contiennent des informations confidentielles.

[515] La Régie dresse ci-dessous une liste de pièces, pour lesquelles elle n'a pas déjà préalablement statué sur la confidentialité :

Liste des pièces confidentielles

Pièces déposées sous pli confidentiel	Titre	Version caviardée
B-0135	Réponse à l'engagement n° 1 demandé par la Régie	

³²¹ Pièce [B-0326](#).

B-0139	Réponses d'Énergir aux questions soulevées lors de l'audience des 16 et 17 juillet 2019	B-0138
B-0209	Notes d'allocution de M. Mathieu Johnson	
B-0210	Présentation sur les caractéristiques du contrat d'achat de GNR (Coop Agri-Énergie Warwick)	
B-0216	Réponse à l'engagement n°1 demandé par l'ACEFQ	
B-0217	Réponse à l'engagement n°2 demandé par la FCEI	
B-0218	Réponse à l'engagement n°3 demandé par la FCEI	
B-0219	Argumentation d'Énergir	
B-0221	Réponse à l'engagement n°4 demandé par la Régie	
B-0280	Caractéristiques des contrats, résultats de l'appel d'offres et réponses aux DDR	
B-0283	Réponse à l'engagement n°1 demandé par l'ACEFQ	
B-0287	Réponse à l'engagement n°4 demandé par la Régie	
B-0294	Caractéristiques des contrats d'achat de GNR correspondant à 1 % des volumes globaux distribués	
B-0295	Approvisionnements potentiels de GNR pour répondre aux cibles du Règlement sur les quantités de GNR	
B-0296	Plan d'argumentation d'Énergir	
B-0301	Réponse à l'engagement n°2 demandé par la Régie	
B-0302	Réponse à l'engagement n°2 demandé par la Régie	
B-0305	Réponse à l'engagement n°4 demandé par la Régie	
B-0082	Demande prioritaire pour l'approbation des caractéristiques d'un contrat d'achat de GNR	B-0081
B-0085	Contrat visé par la demande prioritaire pour l'approbation des caractéristiques d'un contrat d'achat de GNR	
B-0095	Mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de GNR Measures concerning the purchase and sale of renewable natural gas	B-0096 B-0097
B-0181	Suivi de décision (D-2019-107)	B-0180
B-0182	Lettre d'intention signée par un fournisseur	

B-0184	Caractéristiques des contrats d'achat de GNR correspondant à 1 % des volumes globaux distribués	B-0183
B-0198	Preuve contextuelle pour l'approbation d'un contrat (Coop Agri-Énergie Warwick)	B-0197
B-0200	Caractéristiques des contrats d'achat de GNR correspondant à 1 % des volumes globaux distribués	B-0199
B-0214	Opportunités d'achat de GNR auprès de fournisseurs	B-0213
B-0230	Caractéristiques du contrat de GNR avec un fournisseur	B-0231
B-0232	Contrat d'achat-vente de GNR conclu entre Énergir et un fournisseur	
B-0233	Échanges par courriel entre Énergir et un fournisseur	
B-0254	Caractéristiques de contrats d'achat de GNR pour examen prioritaire	B-0253
B-0128	Réponses à la DDR n° 1 de la Régie	
B-0192	Réponses à la DDR n° 3 de la Régie	B-0191
B-0193	Réponses à la DDR n° 4 confidentielle de la Régie	
B-0194	Réponses à la DDR n° 1 confidentielle de l'ACEFQ	
B-0237	Réponses à la DDR n° 5 confidentielle de la Régie	
B-0239	Réponses à la DDR n° 2 de l'ACEFQ	B-0238
B-0241	Réponses à la DDR n° 2 de la FCEI	B-0240
B-0244	Réponses à la DDR n° 1 de SÉ-AQLPA-GIRAM	B-0243
B-0266	Réponses à la DDR n° 7 confidentielle de la Régie	
B-0292	Réponses à la DDR n° 8 de la Régie	B-0291
B-0293	Réponse à la DDR n° 8 de la Régie	
B-0307	Réponses à la DDR n° 8 de la Régie	B-0306
B-0308	Réponse à la DDR n° 8 de la Régie	
B-0234	Affidavit au soutien de la pièce Gaz Métro-1, document 22	
B-0015	Mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de GNR	B-0014
B-0021	Mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de GNR	B-0022

B-0069	Lettre de dépôt d'une 6 ^e demande réamendée	B-0070
B-0074	Entente d'approvisionnement en GNR intervenue avec un fournisseur	
B-0116	Preuve contextuelle pour l'approbation d'un contrat	
B-0127	Tarif provisoire de GNR	B-0126
B-0268	Caractéristiques de contrats d'achat de GNR pour examen prioritaire	B-0267
B-0278	Contrat avec un fournisseur de GNR	
B-0277	Caractéristiques de contrats d'achat de GNR pour examen prioritaire	B-0276
B-0223	Réplique d'Énergir	
B-0272	Argumentaire d'Énergir en lien avec les éléments identifiés au paragraphe 44 de la décision D-2019-170	B-0271
B-0321/A-0116	Notes sténographiques de l'audience à huis clos du 14 janvier 2020	B-0316
B-0322/A-0118	Notes sténographiques de l'audience à huis clos du 15 janvier 2020	B-0317
B-0323/A-0121	Notes sténographiques de l'audience à huis clos du 16 janvier 2020	B-0318
B-0324/A-0123	Notes sténographiques de l'audience à huis clos du 17 janvier 2020	B-0319
B-0325/A-0125	Notes sténographiques de l'audience à huis clos du 20 janvier 2020	B-0320
C-ACEFQ-0044	Tableaux d'approvisionnements en GNR prévus au 15 janvier 2020	
C-ACEFQ-0045	Plan d'argumentation de l'ACEFQ	C-ACEFQ-0052
C-ACEFQ-0019	DDR n° 1 que l'ACEFQ adresse à Énergir	C-ACEFQ-0047
C-ACEFQ-0028	Preuve de l'ACEFQ	C-ACEFQ-0048
C-ACEFQ-0030	Argumentation de l'ACEFQ	C-ACEFQ-0049
C-ACEFQ-0041	Argumentation de l'ACEFQ	C-ACEFQ-0050
C-FCEI-0044	DDR n° 3 que la FCEI adresse à Énergir	C-FCEI-0063
C-FCEI-0030	Mémoire de la FCEI	C-FCEI-0060
C-FCEI-0031	Mémoire révisé de la FCEI	C-FCEI-0061
C-FCEI-0033	Plan d'argumentation de la FCEI	C-FCEI-0062
C-FCEI-0046	Plan d'argumentation de la FCEI	C-FCEI-0064
C-ROEE-0044	Échange de courriels	

C-ROEE-0053	Preuve du ROEE	C-ROEE-0072
C-ROEE-0046	Argumentation du ROEE	C-ROEE-0070
A-0024	Procès-verbal de l'audience à huis clos du 8 mai 2019	
A-0043	DDR n° 1 que la Régie adresse à Énergir	
A-0059	DDR n° 4 que la Régie adresse à Énergir	
A-0074	DDR n° 5 que la Régie adresse à Énergir	
A-0100	DDR n° 7 que la Régie adresse à Énergir	

[516] Le Distributeur réfère à l'article 30 de la LRÉ pour demander le traitement confidentiel des informations pour une durée indéterminée et a, conséquemment, soumis des déclarations sous serment au soutien de ses demandes de traitement confidentiel.

[517] Les motifs suivants ont été allégués et varient d'une demande à l'autre :

- informations qui exposent les prix obtenus auprès de fournisseurs de GNR;
- informations de nature commerciale sensible;
- informations dont la divulgation publique pourrait porter atteinte aux négociations contractuelles futures d'Énergir et ainsi lui causer un préjudice commercial au détriment de l'ensemble de sa clientèle.

[518] Le 21 juin 2019, Énergir dépose un modèle d'engagement de confidentialité à être signé par les intervenants, qui vise l'ensemble des documents confidentiels déposés au présent dossier. Elle s'oppose toutefois à ce que l'accès à certaines données déposées sous pli confidentiel soit accordé à GCP et Summitt.

[519] Dans une correspondance datée du 26 juin 2019, Summitt demande à la Régie d'ordonner à Énergir de lui donner accès aux données confidentielles qui sont accessibles aux intervenants ayant signé l'engagement de confidentialité. Dans une correspondance du 10 juillet 2019, la Régie indique qu'elle considère que la restriction recherchée par Énergir visant Summitt et GCP comporte des effets bénéfiques qui l'emportent sur ses effets préjudiciables et, dans ce contexte, elle permet cette restriction.

[520] Aucun autre commentaire provenant d'un participant au dossier ni d'un observateur externe n'a été déposé en lien avec ces demandes de traitement confidentiel.

[521] **Pour les motifs mentionnés, la Régie accueille les demandes d'Énergir d'interdire toute diffusion, divulgation et publication des informations confidentielles contenues aux pièces confidentielles et caviardées énumérées à la liste des pièces confidentielles citée ci-haut dans la présente section.**

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE partiellement la demande d'Énergir;

APPROUVE les caractéristiques suivantes des contrats de fourniture de GNR :

- coût moyen de l'ensemble des contrats inférieur ou égal à 15 \$/GJ (56,84 ¢/m³) pour le GNR, indexé à l'indice des prix à la consommation du Québec, à partir de l'année tarifaire 2019,
- somme des capacités contractées de GNR inférieure ou égale à 1 % des volumes totaux annuels de gaz naturel prévus être distribués pour l'année 2020-2021,
- durée maximale de 20 ans pour les contrats d'approvisionnement en GNR;

ORDONNE à Énergir, relativement à la vérification et à la certification du GNR :

- d'assurer une veille relativement aux clauses contractuelles dans les contrats d'approvisionnement en GNR relatives à la vérification (l'Audit) de l'approvisionnement en GNR,
- de lui présenter, de façon détaillée, les procédures opérationnelles et administratives qu'elle a mises en place pour assurer un suivi de ses ententes d'approvisionnement en GNR,

- d'assurer une veille relativement à la mise en place d'un mécanisme de certification pour le GNR et de lui en faire rapport annuellement, dans le cadre de son plan d'approvisionnement,
- de l'informer, lors du dépôt à l'Étape D du dossier, des mesures qu'elle entend mettre en place afin de s'assurer de l'authenticité des volumes de GNR qu'elle aura acquis;

DEMANDE à Énergir que, le cas échéant, les demandes d'acquisition distinctes qui ne respectent pas les caractéristiques autorisées, soient accompagnées d'une démonstration de l'appariement entre les volumes de GNR concernés et ses prévisions de vente à la clientèle en achat volontaire, si ces demandes surviennent avant la fin de l'Étape C;

ORDONNE à Énergir de lui soumettre, dans les deux semaines suivant la publication de la présente décision, une procédure par laquelle ses demandes d'approbation spécifiques pourront être examinées;

ORDONNE à Énergir de lui soumettre ses intentions quant à l'échéancier du dépôt de sa preuve relative à l'Étape C, dans un délai de deux semaines suivant la publication de la présente décision;

RECONNAÎT l'AQP-ACP comme intervenant aux fins des Étapes C et D du présent dossier;

ACCUEILLE les demandes d'Énergir d'interdire toute diffusion, divulgation et publication des informations confidentielles contenues aux pièces confidentielles et caviardées énumérées à la liste des pièces confidentielles citée à la section 8 de la présente décision;

ORDONNE aux participants de se conformer à tous les éléments décisionnels contenus à la présente décision.

Lise Duquette
Régisseur

Francoise Gagnon
Régisseur

Nicolas Roy
Régisseur

ANNEXE 1

Lettre du 10 janvier 2020 de la Régie aux participants

Annexe 1 (3 pages)

L. D.

F. G.

N. R.



Montréal le 10 janvier 2020

Par dépôt électronique (SDÉ)

À: Tous les participants

**Objet: Demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de gaz naturel renouvelable
Dossier R-4008-2017**

Tel que mentionné lors de l'audience tenue dans le dossier mentionné en objet le 13 décembre 2019, plusieurs questions de nature juridique devraient être abordées lors de l'audience de l'Étape B prévue du 14 au 20 janvier 2020.

En fonction de sa compréhension des diverses preuves et argumentations soumises dans le cadre du dossier, la Régie de l'énergie (la Régie) formule ces questions de nature juridique comme suit :

- Quelles sont les obligations d'un distributeur de gaz naturel en vertu du *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrés par un distributeur* (le Règlement)?³²²
 - Plus précisément, lorsque ce Règlement prévoit qu'un distributeur de gaz naturel doit livrer annuellement une quantité de gaz naturel renouvelable (GNR), s'agit-il d'une obligation d'offrir uniquement le service de distribution pour cette quantité de GNR ou cette obligation inclut-elle, en plus du service de distribution, les services de fourniture et de transport?
 - Si l'obligation prévue au Règlement est uniquement celle d'offrir le service de distribution, est-ce que le Règlement prévoit l'obligation d'acquérir la fourniture et, dans l'affirmative, à qui incombe cette obligation?
- Qu'est-ce qu'un *volume livré* au sens du Règlement³²³?
 - Plus précisément, en raison du principe de la cohérence des décisions, en vertu des Conditions de service et Tarif d'Énergir en vigueur au 1^{er} décembre 2018³²⁴, est-ce que le volume de GNR injecté sur le réseau du Distributeur, mais livré à une

³²² Pièce C-ROEE-0053, p. 7.

³²³ Pièce C-FCEI-0030, p. 3.

³²⁴ Article 15.5.2.2

interconnexion pour une consommation hors franchise, doit être comptabilisé aux fins du Règlement?

- Par l'effet de l'article 63 de la *Loi concernant la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives*³²⁵, est-ce que la Régie doit reconnaître le gaz de réseau dédié de Sainte-Sophie-Saint-Jérôme comme du GNR aux fins de l'atteinte des objectifs du Règlement?
- Compte tenu de la [Politique énergétique 2030](#) qui vise l'accroissement de la production de GNR au Québec et de l'article 5 de Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi), est-ce que le pouvoir de surveillance de la Régie sur les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution afin de s'assurer que les consommateurs québécois aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif (article 31 de la Loi) lui donne compétence afin de prioriser le développement ou l'achat de la production de GNR au Québec?
- Est-ce qu'il y a d'autres éléments de la Politique énergétique 2030 ou d'autres politiques dont la Régie devrait tenir compte aux fins de l'Étape B?
- Est-ce que la fixation ou la détermination, par la Régie, d'un prix maximum, d'un prix moyen, d'un tarif ou de tous seuils et balises, qui pourraient influencer sur le prix ou avoir pour effet d'émettre un signal de prix pour acquérir du GNR, fait partie de sa compétence, considérant qu'elle affecterait potentiellement le processus transactionnel et le rapport de force entre les négociants dans le secteur non réglementé de la production de GNR?
- Est-ce que la fixation ou la détermination, par la Régie, d'un prix maximum, d'un prix moyen, d'un tarif ou de tous seuils et balises, qui pourraient influencer sur le prix ou avoir pour effet d'émettre un signal de prix pour acquérir du GNR, fait partie de sa compétence, considérant la prétention mise de l'avant que cela constituerait potentiellement une forme d'ingérence dans l'exploitation de l'entreprise d'Énergir?
- Est-ce que la Régie est compétente, en vertu de l'article 72 de la Loi, pour approuver l'ensemble des caractéristiques des contrats qu'Énergir entend conclure avec des fournisseurs de GNR pour satisfaire les besoins du marché québécois en GNR, incluant le pouvoir de déterminer le prix d'achat du GNR?
- Plus précisément, est-ce que le prix, les volumes et la durée des contrats constituent les seules caractéristiques des contrats d'acquisition de GNR que la Régie doit approuver?

³²⁵ [L.Q. 2006, c. 4](#)

La Régie souhaite entendre les avocats des participants sur ces questions dans le cadre de l'audience à venir. S'ils le jugent à-propos, les participants sont invités à commenter, ajouter ou nuancer ces questions.

Veillez agréer l'expression de nos sentiments distingués.

Véronique Dubois, avocate
Secrétaire de la Régie de l'énergie

VD/ml

ANNEXE 2

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS ET SIGNES CONVENTIONNELS

Annexe 2 (1 page)

L. D.

F. G.

N. R.

LISTE DES ACRONYMES

CST	Conditions de service et Tarif
DDR	demande de renseignements
GNR	gaz naturel renouvelable
LCFS	<i>Low Carbon Fuel Standard</i>
QCA	quantité contractée annuelle
RINs	<i>Renewable Identification Numbers</i>
SPEDE	système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission
TRG	tarif de rachat garanti

ABRÉVIATIONS ET SIGNES CONVENTIONNELS

\$	dollar canadien
k	kilo (mille)
M	méga (million)
kW	kilowatt
MW	mégawatt
kWh	kilowattheure - 10^3 ou 1 000 Wh
MWh	mégawattheure - 10^6 ou 1 000 000 Wh
GWh	gigawattheure - 10^9 ou 1 000 000 000 Wh
TWh	térawattheure - 10^{12} ou 1 000 000 000 000 Wh