

DÉCISION

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2024-028	R-4008-2017	21 mars 2024
Étape E		

PRÉSENTS :

Lise Duquette
Françoise Gagnon
Simon Turmel
Régisseurs

Énergir, s.e.c.
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur le fond relative à l'Étape E

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;

Association québécoise de la production d'énergie renouvelable (AQPER)

représentée par M^e Marie-Pierre Boudreau;

Association québécoise du propane et Association canadienne du propane (AQP-ACP)

représenté par M^e Michaël Dezainde;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI)

représentée par M^e Jean-Philippe Therriault;

Groupe de recommandations et d'actions pour un meilleur environnement (GRAME)

représenté par M^e Geneviève Paquet;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)

représenté par M^e Franklin S. Gertler et M^e Eugénie Veilleux;

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.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES	6
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGNES CONVENTIONNELS	7
1. INTRODUCTION	8
2. PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA RÉGIE	12
3. FAITS SAILLANTS DE LA PROPOSITION D'ÉNERGIR.....	13
3.1 Valorisation des Unités de conformité du GSR.....	13
3.2 Intégration de la valeur des UC à la caractéristique de prix du plan d'approvisionnement de GSR	17
3.3 Cession de volumes et modifications aux CST	18
4. CADRE JURIDIQUE RELATIF À LA VALORISATION DE L'IC DU GSR	19
4.1 Position d'Énergir	19
4.2 Position des intervenants	25
4.3 Opinion de la Régie	42
5. DISSIDENCE DU RÉGISSEUR SIMON TURMEL	62
5.1 Contexte.....	62
5.2 Questions en litige.....	66
5.3 Règles d'interprétation	68
5.4 Opinion.....	76
5.5 Conclusions.....	96
6. INTÉGRATION DE LA VALEUR DES UC AUX CARACTÉRISTIQUES CONTRACTUELLES DE L'ÉTAPE D	127
6.1 Proposition d'Énergir	127
6.2 Position des intervenants	129
6.3 Opinion de la Régie	132
7. CESSIION DE VOLUMES AUX CLIENTS VOLONTAIRES PAR ÉNERGIR.....	134
7.1 Proposition d'Énergir	134
7.2 Position de l'ACIG	139
7.3 Opinion de la Régie	140

8.	MODIFICATIONS AUX CST EXISTANTES.....	144
9.	AUTRES SUJETS DE L'ÉTAPE E	146
9.1	Ordre de vente du GSR.....	146
9.2	CFR pour les achats et les revenus du GSR.....	148
9.3	Fonctionnalisation des coûts de l'inventaire du GSR	149
10.	FRAIS DES INTERVENANTS	151
10.1	Cadre juridique.....	151
10.2	Frais réclamés, admissibles et octroyés.....	152
10.3	Opinion de la Régie	154
	DISPOSITIF	157

LISTE DES ACRONYMES

ACV	analyse du cycle de vie
CFR	compte de frais reportés
CMV	coût des marchandises vendues
CST	Conditions de service et Tarif
CMPC	coût moyen pondéré du capital
DDR	demande de renseignements
ECCC	Environnement et changement climatique Canada
EGD	Enbridge Gas Distribution inc.
FP	fournisseurs principaux
GES	gaz à effet de serre
GNL	gaz naturel liquéfié
GNR	gaz naturel renouvelable
GSR	gaz de source renouvelable
IC	intensité carbone
JVM	juste valeur marchande
QCA	quantité contractuelle annuelle
RCP	Règlement sur les combustibles propres
SPEDE	<i>Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission</i>
TCPL	TransCanada PipeLines Limited
UC	unités de conformité

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGNES CONVENTIONNELS

\$	dollar canadien
M	méga ou million
GJ	Gigajoule - 10^9 joules ou 1 000 000 000 de joules

1. INTRODUCTION

[1] Le 7 juillet 2017, Énergir, s.e.c. (Énergir), alors désignée sous la dénomination sociale Société en commandite Gaz Métro¹, 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 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*² (la Loi).

[2] Depuis le 12 juillet 2017, Énergir amende à plusieurs reprises sa demande. Ces amendements visent, notamment, l'examen au fond du traitement du tarif de fourniture du gaz de source renouvelable³ (Tarif GSR). De plus, Énergir dépose plusieurs demandes successives relatives à l'approbation des caractéristiques des contrats de fourniture de gaz de source renouvelable (GSR).

[3] De juillet 2017 à février 2023, la Régie rend différentes décisions relatives aux diverses étapes et demandes interlocutoires déposées au présent dossier.

[4] Le 21 juin 2022, le RCP⁴ entre en vigueur à cette date.

[5] Le 17 août 2022, le gouvernement du Québec édicte le *Règlement modifiant le Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*⁵ (le Règlement), qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

[6] L'entrée en vigueur du Règlement entraîne également l'entrée en vigueur au même moment des articles 6 et 7 et du paragraphe 1 de l'article 8 de la *Loi modifiant la Loi sur*

¹ Société en commandite Gaz Métro a modifié sa dénomination sociale, en français, pour Énergir, s.e.c. le 29 novembre 2017.

² [RLRQ, c. R-6.01.](#)

³ La notion de gaz naturel renouvelable a été modifiée par celle de gaz de source renouvelable au 1^{er} janvier 2023 par l'entrée en vigueur des articles 6 et 7 et du paragraphe 1 de l'article 8 de la *Loi modifiant la Loi sur les normes d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie de certains appareils fonctionnant à l'électricité ou aux hydrocarbures*, [LQ 2021, c. 28.](#)

⁴ Le RCP a été enregistré le 21 juin 2022 sous la cote DORS/2022-140 et il a été publié dans la *Gazette du Canada* le 6 juillet 2022, [Gazette du Canada Partie II](#), vol. 156, n° 14, p. 5.

⁵ [Règlement modifiant le Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur](#) (chapitre R-6.01, a. 112, 1^{er} al., par. 4^e) - 31 août 2022, pièce [A-0373](#).

les normes d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie de certains appareils fonctionnant à l'électricité ou aux hydrocarbures, modifiant la définition de gaz naturel et remplaçant la notion de GNR par celle de GSR.

[7] Le 21 décembre 2022, Énergir dépose sa demande relative à l'étape E du présent dossier (l'Étape E)⁶.

[8] Le 20 février 2023, la Régie indique aux participants qu'elle examinera, dans un premier temps, la demande relative à l'ajout de l'article 11.1.3.5.5 au texte des CST, laquelle nécessite une décision pour le 1^{er} avril 2023. Elle demande également aux intervenants de déposer leurs sujets d'intervention et les budgets y afférents aux fins de l'examen de l'Étape E⁷.

[9] Le 24 février 2023, conformément à la lettre procédurale de la Régie du 20 février 2023, l'ACEFQ, l'ACIG, l'AQPER, la FCEI, le GRAME, le ROEE et SÉ-AQLPA-GIRAM informent la Régie des sujets sur lesquels ils souhaitent intervenir lors de l'Étape E ainsi que les budgets y afférents.

[10] Le 27 février 2023, en raison du départ à la retraite du régisseur M^e Nicolas Roy, la Régie annonce que la nouvelle formation désignée au présent dossier est désormais composée de M^e Lise Duquette, qui agit à titre de présidente de la formation, de madame Françoise Gagnon et de M^e Simon Turmel⁸.

[11] Le 16 mars 2023, la Régie tient une audience portant sur l'ajout de l'article 11.1.3.5.5 au texte des CST, lors de laquelle elle rend sa décision séance tenante⁹.

[12] Le 20 avril 2023, la Régie rend sa décision D-2023-050, par laquelle elle détermine les sujets qui seront examinés dans le cadre de l'Étape E et ordonne le dépôt d'une preuve

⁶ Pièces [B-0892](#), [B-0896](#) et [B-0897](#).

⁷ Pièce [A-0437](#).

⁸ Pièce [A-0440](#).

⁹ La décision [D-2023-035](#) constitue l'écrit de la décision rendue séance tenante le 16 mars 2023.

complémentaire à cet égard. Elle fixe également un calendrier de traitement des sujets de l'Étape E¹⁰.

[13] Le 29 mai 2023, la Régie rend sa décision procédurale D-2023-065, par laquelle elle fixe le calendrier de traitement des sujets qui seront abordés dans cette étape du dossier¹¹.

[14] Le même jour, Énergir dépose les compléments de preuve requis par les sections 2.3 à 2.6 de la décision D-2023-050¹².

[15] Le 19 juin 2023, la Régie rend sa décision procédurale D-2023-080, par laquelle elle rejette la demande de l'ACIG relative à l'examen, dans le cadre de l'Étape E, d'un tarif de fourniture de GSR directement lié à son IC, notamment en raison du caractère tardif de la demande. Elle y mentionne que s'il advenait qu'au terme de l'Étape E la Régie ne retienne pas les propositions d'Énergir à l'égard de la valorisation de l'IC du GSR au moyen du RCP ou de la cession des volumes aux clients volontaires, elle pourrait déterminer qu'une proposition et une preuve sur la conception d'un tarif de fourniture de GSR calibré en fonction de l'IC doivent être déposées, puisque cela laisserait le temps nécessaire pour concevoir une proposition complète en ce sens¹³.

[16] Le 12 juillet 2023, Énergir dépose une version révisée de sa preuve, laquelle contient une nouvelle conclusion recherchée, à savoir « Autoriser l'intégration de la valeur des UC aux caractéristiques contractuelles de l'Étape D, tel que présenté à la section 8 »¹⁴.

[17] Entre le 12 juillet et le 19 septembre 2023, Énergir dépose ses réponses aux DDR soumises par la Régie et les intervenants.

¹⁰ Décision [D-2023-050](#).

¹¹ Décision [D-2023-065](#).

¹² Pièce [B-0929](#).

¹³ Décision [D-2023-080](#), p. 12.

¹⁴ Pièce [B-0945](#).

[18] Le 31 juillet 2023, la Régie permet à l'AQPER de retenir les services de monsieur David Beaudoin afin qu'il prépare une preuve d'expert, pourvu que celle-ci se limite au mécanisme de monétisation en lien avec le RCP¹⁵.

[19] Le 3 août 2023, Énergir dépose une version révisée de sa preuve afin de corriger une coquille à la section 8 et de préciser un calcul relatif au coût d'acquisition ajusté du GSR¹⁶. Elle dépose la demande amendée en lien avec cette version révisée de sa preuve le 17 octobre 2023¹⁷.

[20] Les 21 et 28 août 2023, les intervenants déposent leur mémoire. Le 20 octobre 2023, l'AQPER dépose une preuve modifiée afin de corriger les valeurs du tableau 1 de la page 14 de son mémoire.

[21] Le 26 septembre 2023, Énergir et les intervenants déposent leurs réponses à une DDR de la Régie portant spécifiquement sur diverses questions juridiques relatives à la Demande. Ce même jour, les intervenants déposent leurs réponses aux DDR de la Régie et d'Énergir.

[22] L'audience se tient les 17, 18, 19, 23 et 24 octobre 2023.

[23] Lors de l'audience du 19 octobre 2023, la Régie reconnaît M. Beaudoin à titre d'expert sur les marchés des attributs environnementaux¹⁸.

[24] Entre les 20 et 24 novembre 2023, les intervenants déposent leur demande de remboursement de frais relatif à l'examen de l'Étape E.

[25] Le 8 décembre 2023, Énergir dépose ses commentaires relatifs aux demandes de remboursement de frais.

¹⁵ Pièce [A-0459](#).

¹⁶ Pièce [B-0954](#).

¹⁷ Pièce [B-0971](#).

¹⁸ Pièce [A-0499](#), p. 27, l. 20 à 22.

[26] Le 13 décembre 2023, le ROEE répond aux commentaires d'Énergir. L'AQPER fait de même le 18 décembre 2023.

2. PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA RÉGIE

[27] La Régie est d'avis que la Loi ne lui confère pas les pouvoirs nécessaires pour inclure les coûts et les revenus découlant de la valorisation des UC selon les provisions inscrites au RCP dans le tarif de fourniture de gaz naturel d'Énergir.

[28] La Régie parvient à cette conclusion parce qu'elle juge que les activités de création et de vente des UC sont des activités distinctes de celle de la fourniture de gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur. La Régie détermine que ces activités, issues de la réglementation fédérale, ne sont pas des activités accessoires à la fourniture de gaz naturel et ne tombent pas sous l'application de la Loi en vertu de son article 1.

[29] En ce qui a trait à l'intégration des divers coûts et revenus dans le tarif de fourniture en vertu de l'article 52 de la Loi, la Régie est d'avis que la Loi ne lui accorde pas de pouvoir discrétionnaire qui lui permette d'étendre ou de modifier ses pouvoirs tarifaires, en ajoutant ou en excluant de nouveaux éléments. Ainsi, elle ne peut inclure les coûts et revenus d'une activité optionnelle et distincte des contrats de fourniture de GSR au Tarif GSR.

[30] De ce fait, la Régie ne retient pas la proposition d'Énergir de modifier le Tarif GSR pour permettre l'inclusion de la valorisation des UC. Compte tenu de cette conclusion, elle rejette également la proposition de modifier la caractéristique de prix du plan d'approvisionnement en GSR définie à l'étape D du présent dossier (l'Étape D)¹⁹.

¹⁹ Dans les citations, les notes de bas de page, les caractères gras et les soulignés du texte original sont omis. Les soulignés dans les citations sont ajoutés par la Régie.

[31] Dans son opinion minoritaire, le régisseur Simon Turmel est plutôt d'avis :

- Que le tarif de fourniture de gaz naturel doit refléter le coût réel d'acquisition ou toute autre condition d'approvisionnement consentie à un distributeur par un producteur de gaz naturel, dont les revenus découlant de la valorisation des UC, en application de l'article 52 de la Loi;
- Qu'Énergir peut valoriser des UC dans le cadre de ses activités réglementées et que la Régie a compétence à l'égard des revenus qui en découlent en application des articles 1, 5, 31 et 52 de la Loi.

[32] Toutefois, dans la mesure où le législateur modifierait le cadre réglementaire pour permettre d'inclure des coûts et revenus d'activités distinctes dans le tarif de fourniture, notamment la valorisation des UC, la Régie estime, pour les motifs exprimés par le régisseur dissident, que l'intégration des revenus provenant de la valorisation des UC dans le tarif de fourniture serait plus bénéfique selon la méthodologie proposée par cette dernière dans la section 7.6.5 de la pièce B-0954, soit la stratégie tarifaire alternative ou stratégie tarifaire n° 2.

[33] Par ailleurs, la Régie accueille, sous réserve de la proposition d'ajout au texte des CST, la demande d'Énergir à l'égard du traitement de la cession des volumes.

3. FAITS SAILLANTS DE LA PROPOSITION D'ÉNERGIR

3.1 VALORISATION DES UNITÉS DE CONFORMITÉ DU GSR

[34] Énergir propose de valoriser les UC du GSR qu'elle se procure afin de réduire le taux du Tarif GSR. Pour ce faire, elle mise sur les dispositions du RCP.

[35] Le RCP vise à réduire les émissions de GES de certains combustibles. Pour ce faire, il exige des FP²⁰, à savoir les producteurs et les importateurs d'essence et de diesel, qu'ils réduisent progressivement l'IC de ces produits au Canada.

[36] Le RCP prévoit divers moyens à ces fins. Il met, notamment, en place un mécanisme d'échange permettant aux FP d'acquérir des UC pour se conformer aux exigences de réduction de l'IC de l'essence et du diesel.

[37] Les UC sont créées par des créateurs enregistrés²¹ à partir, notamment, de combustibles à faible IC. Une UC est réputée réduire d'une tonne métrique la quantité de CO₂ équivalent (CO₂e)²² rejetée par l'essence ou le diesel au cours de son cycle de vie, et ce, pendant la période de conformité visée²³.

[38] Les périodes de conformité du RCP sont les suivantes :

- Du 21 juin 2022, soit la date de l'entrée en vigueur du RCP, au 31 décembre 2022;
- Du 1^{er} janvier au 30 juin 2023;
- Du 1^{er} juillet au 31 décembre 2023;
- Par la suite, chaque année civile.

²⁰ Raffineries, usines de valorisation et importateurs d'essence et de diesel.

²¹ Se référer aux articles 1 et 25 du RCP.

²² Quantité de dioxyde de carbone, exprimée en grammes ou en tonnes métriques, qui serait nécessaire pour produire un effet de réchauffement équivalent à celui d'un autre gaz à effet de serre sur une période donnée.

²³ L'article 15 (2) du RCP prévoit qu'un FP ne peut pas utiliser plus de 10 % d'UC liées aux combustibles gazeux afin de satisfaire à l'exigence de réduction totale qui s'applique à lui.

[39] C'est dans ce contexte qu'Énergir propose, dans le cadre de ses activités réglementées, de créer des UC dans la catégorie des combustibles gazeux (gaz naturel et propane²⁴) dans le but de les vendre à des FP ou à d'autres participants de ce marché. Elle propose également d'intégrer la valeur nette de la vente des UC au Tarif GSR afin de le rendre plus concurrentiel et ainsi favoriser l'augmentation du nombre de clients, ce qui permettrait de limiter les volumes de GSR invendus et les coûts échoués, le cas échéant.

[40] Afin de créer des UC à partir du GSR produit au Canada, Énergir devra, à titre de créateur enregistré, conclure des accords de création d'UC avec les producteurs de GSR. À cet égard, elle mentionne avoir déjà acquis les droits de création d'UC dans ses contrats d'approvisionnement existants²⁵.

[41] En ce qui a trait au GSR produit hors Canada, le RCP attribue automatiquement le droit de créer des UC au créateur enregistré qui importe le GSR au Canada sans exiger de formalité additionnelle, telle la conclusion d'un accord de création²⁶. Toutefois, Énergir confirme que, même si aucun accord de création n'est nécessaire avec les fournisseurs étrangers pour créer les UC, sans la collaboration des producteurs américains elle ne serait pas en mesure de créer des UC²⁷. En effet, certaines actions exigées par le RCP doivent être effectuées par le fournisseur étranger.

[42] Énergir propose de comptabiliser les UC à leur coût d'acquisition au moment de leur création, c'est-à-dire au moment où le GSR est injecté dans le réseau gazier.

[43] Ce coût d'acquisition serait évalué sur la base de la JVM des UC, ajustée selon les risques et incertitudes associés au marché des UC et à son émergence, et selon le degré de certitude d'Énergir quant aux éventuels revenus de vente des UC.

²⁴ Article 1 du RCP.

²⁵ Pièce [B-0947](#), p. 16, R-3.1.1 et pièce B-0948, annexe Q-3.1.1 déposée sous pli confidentiel.

²⁶ Pièce [B-0981](#), p. 14.

²⁷ Pièce B-0947, p. 16, R-3.2, en application des articles 80, 123 et 124 du RCP.

[44] Les coûts de création des UC, tels que les services professionnels nécessaires aux fins d'établir la valeur des IC à l'aide du modèle ACV²⁸, distincts des coûts d'acquisition, sont pris en compte lorsqu'ils sont encourus.

[45] La stratégie tarifaire privilégiée (stratégie tarifaire n° 1) par Énergir consiste à réduire le Tarif GSR en deux étapes :

1. Réduction du Tarif GSR de l'année tarifaire t selon la JVM des UC afférentes à la prévision des injections de GSR de l'année t ;
2. Intégration de la valeur nette de la vente des UC dans le calcul du Tarif GSR du deuxième exercice financier suivant la vente des UC.

[46] L'intégration de ces deux éléments s'effectuerait à l'aide de deux CFR hors base portant rendement au CMPC. Les coûts de création de même que le rendement sur les CFR et les impôts sur ce rendement seraient également intégrés dans le calcul de la valeur nette de la vente des UC.

[47] En l'absence de données observables pour déterminer la JVM, Énergir propose d'utiliser le coût sociétal du RCP déterminé par ECCC²⁹ ajusté selon les risques et les incertitudes associés au marché des UC et à son émergence et selon le degré de certitude d'Énergir quant aux éventuels revenus de vente des UC (Prime de risque).

[48] Finalement, la Prime de risque requise résulterait du jugement professionnel d'Énergir et serait inversement corrélée à la disponibilité des données observables. Ainsi, lorsque le marché sera en place et que les données observables seront disponibles, la Prime de risque pourra être réduite ou éliminée dans la détermination de la JVM³⁰.

²⁸ Il s'agit d'un modèle développé par ECCC et qui requiert l'utilisation du logiciel *openLCA*.

²⁹ *Gazette du Canada Partie II*, vol. 156, n° 14, SOR/DORS/2022-140, *Analyse de la réglementation*, p. 2902 à 2911.

³⁰ Pièce [B-0981](#), p. 30.

3.2 INTÉGRATION DE LA VALEUR DES UC À LA CARACTÉRISTIQUE DE PRIX DU PLAN D'APPROVISIONNEMENT DE GSR

[49] Un contrat d'approvisionnement en GSR dont une caractéristique ne satisfait pas celles approuvées par la Régie dans sa décision D-2022-156 requiert une approbation spécifique de la Régie³¹. C'est pourquoi Énergir propose que la caractéristique de prix du plan d'approvisionnement en GSR autorisée dans le cadre de l'Étape D soit modifiée afin d'y intégrer la valeur des UC.

[50] Ainsi, Énergir propose d'utiliser le coût ajusté du GSR de ce contrat et de le comparer aux caractéristiques de prix approuvées dans la décision D-2022-156.

[51] Le coût ajusté du GSR correspond au prix du GSR selon le contrat d'approvisionnement duquel est déduite la JVM des UC y afférentes et de leur coût de création³².

[52] Lorsque la valeur réelle des UC sera connue, Énergir utilisera le coût moyen ajusté de l'ensemble de ses contrats en GSR afin de savoir si un nouveau contrat respecte la caractéristique du coût moyen.

[53] En réponse à une DDR de la Régie, Énergir confirme que le respect de la caractéristique du prix maximal se ferait uniquement à l'aide du coût ajusté du GSR, c'est-à-dire au moment de l'acquisition des UC³³.

³¹ Décisions [D-2022-156](#), tableau 1, et [D-2023-022](#), section 6.

³² Pièce [B-0954](#), tableaux 9 et 10.

³³ Pièce [B-0960](#), p. 29, R-5.1.

3.3 CESSION DE VOLUMES ET MODIFICATIONS AUX CST

[54] Énergir souhaite déployer un mécanisme de cession, à durée déterminée, de volumes de GSR contractualisés auprès d'un producteur ou d'un fournisseur à un client qui en ferait la demande³⁴.

[55] Ce mécanisme permettrait au client qui se prévaudrait de cette cession de connaître l'IC du GSR qu'il consomme ou de satisfaire à ses obligations réglementaires.

[56] En effet, Énergir dispose d'un portefeuille d'approvisionnement en GSR avec diverses IC. Dans cette optique, elle a analysé la possibilité de céder, aux clients qui le souhaitent, une partie des volumes de GSR contractualisés auprès de certains producteurs. Cette cession ne devra toutefois pas avoir d'impact à la hausse sur le prix moyen du GSR et, le cas échéant, devra permettre de réduire la quantité de GSR invendu à socialiser.

[57] Lors d'une telle cession de volumes, le producteur deviendrait alors le fournisseur du client et la consommation des volumes cédés se ferait en achat direct. Pour ce faire, Énergir devra conclure un amendement au contrat d'achat avec le producteur sélectionné pour lui permettre de vendre une partie des volumes de GSR au client, avec tous ses attributs environnementaux, à l'exception des IC et du droit de créer les UC qu'elle souhaite conserver.

[58] L'implication d'Énergir serait d'accepter de céder, temporairement, les volumes au contrat à un nouveau client. Énergir laisserait les clients s'entendre avec un ou plusieurs producteurs sur les modalités telles que le prix, la durée, l'IC et les volumes. Énergir devra être tenue indemne de toute difficulté pouvant surgir entre le producteur et le nouveau client. Elle soumet que cette approche favorisera la valorisation du GSR à faible IC de son portefeuille de GSR.

³⁴ Pièce [B-0897](#), sections 4.3 et 4.4.

[59] Énergir propose également des modifications au texte des CST, à savoir des modifications aux articles 10.2, 11.2.3.3.1 et 11.2.3.3.2 afin d'offrir aux clients en achat direct davantage d'options et de flexibilité pour se procurer du GSR.

4. CADRE JURIDIQUE RELATIF À LA VALORISATION DE L'IC DU GSR

[60] La proposition d'Énergir relative à l'Étape E soulève plusieurs questions de nature juridique, plus particulièrement quant à la considération des éléments suivants dans le cadre de ses activités réglementées :

1. Est-ce que les activités de création et de vente des UC sont des activités réglementées au sens de la Loi ?
2. Est-ce que la Loi accorde à la Régie le pouvoir d'inclure les coûts et les revenus en lien avec la création et la vente des UC dans le tarif de fourniture de gaz naturel en vertu de l'article 52 de la Loi ?

4.1 POSITION D'ÉNERGIR

[61] Dans un premier temps, Énergir souligne que ses contrats d'approvisionnement approuvés par la Régie prévoient qu'elle acquière les molécules de GSR et l'ensemble des attributs environnementaux y incluant le droit de créer des UC en vertu du RCP.

[62] Elle soutient que sa proposition dans le cadre de l'Étape E n'a donc pas pour effet de modifier l'approche actuelle. Énergir entend continuer d'acquérir le droit de créer des UC dans le cadre de ses contrats d'approvisionnement en GSR.

[63] Enfin, Énergir indique que l'acquisition des attributs environnementaux et du droit de créer des UC ne lui fait encourir aucun coût additionnel. Il s'agit pour elle d'une activité accessoire à l'acquisition du GSR³⁵.

[64] Énergir est d'avis que sa participation au marché des UC en est une d'opportunité. Elle explique qu'elle pourrait ne pas y participer mais que cela priverait sa clientèle de la valeur additionnelle substantielle pouvant être générée en vertu du RCP :

72. [...] Énergir rappelle avoir déjà acquis le droit de créer des UC en vertu de ses contrats d'approvisionnements en GSR conclus à ce jour. À eux seuls, ces contrats pourraient permettre à Énergir de générer des revenus très importants, lesquels seraient appliqués en réduction du tarif GSR.

73. En ce qui a trait aux prochains contrats d'approvisionnement en GSR qui devront être conclus, Énergir soumet qu'une stratégie visant à ne jamais acquérir et valoriser le droit de créer des UC serait au détriment de la clientèle³⁶.

[65] Énergir indique que l'article 52 de la Loi fait référence à la notion de « coût réel d'acquisition ». Elle soumet que cette notion comprend le coût de la molécule de GSR ainsi que la valeur nette de la vente des UC³⁷.

[66] À cet égard, elle mentionne que la Régie, dans sa décision D-2023-022 portant sur l'Étape D³⁸, a approuvé le fait d'inclure, dans le Tarif GSR, la valeur de contrats financiers dont l'objectif est d'atténuer les risques liés au taux de change des contrats libellés en dollars américains.

[67] Énergir soumet également que l'acquisition des attributs environnementaux dans ses contrats d'approvisionnement avec les producteurs de GSR avec lesquels elle fait affaire constitue une « condition d'approvisionnement » consentie par ces derniers au sens de l'article 52 de la Loi.

³⁵ Pièce [B-0981](#), p. 34 à 37.

³⁶ Pièce [B-0981](#), p. 22.

³⁷ Pièce [A-0503](#), p. 60 à 63.

³⁸ Décision [D-2023-022](#), p. 117 à 119.

[68] En effet, l'article 52 de la Loi prévoit spécifiquement qu'un tarif de fourniture de gaz naturel doit tenir compte non seulement du coût réel d'acquisition de ce gaz naturel, mais également « de toute autre condition d'approvisionnement consentie à un distributeur par des producteurs de gaz naturel ».

[69] Or, selon Énergir, la cession des attributs environnementaux, dont le droit de créer des UC, constitue l'une des conditions d'approvisionnement prévues aux contrats qui est consentie à Énergir par les producteurs de GSR.

[70] Il s'ensuit que la valeur découlant de ces attributs environnementaux doit nécessairement se refléter dans le Tarif GSR, incluant la valeur nette des UC.

[71] En outre, Énergir soumet que son interprétation de l'expression « toute autre condition d'approvisionnement consentie » prévue à l'article 52 de la Loi est conforme aux principes énoncés dans la décision D-89-24.

[72] En appui à cette affirmation, Énergir réfère aux extraits suivants de cette décision :

La Régie est d'avis que l'article 34 permet d'interpréter le mot "condition" comme pouvant inclure la mention de rabais de même que toute autre mention de ristourne, subvention, escompte, bonification, commission, etc., que l'aspect monétaire soit initialement en jeu ou non, en autant que ce soit une condition explicite ou implicite qui, reliée au coût d'acquisition, constitue la considération globale exigée par le producteur pour la prestation de sa production de gaz naturel.

[...]

La Régie est consciente que l'administration par le distributeur de rabais ou subventions consentis par les producteurs de gaz naturel ou leurs représentants, facilite dans une certaine mesure le maintien de l'emprise des fournisseurs réguliers de gaz naturel de la requérante et expose le distributeur à rendre un jugement discrétionnaire en déterminant qui aura ou n'aura pas de rabais ou subventions.

Toutefois, la Régie est d'avis que dans le présent contexte, il est dans l'intérêt des consommateurs québécois de profiter de tous les moyens qui ont pour effet de diminuer le coût de la marchandise et de promouvoir une plus grande utilisation du gaz naturel, de façon à réduire le prix unitaire de distribution à l'avantage de tous les abonnés.

La Régie permet donc au distributeur d'administrer pour la période de deux (2) ans prévue aux contrats soumis, les rabais et subventions selon les conditions apparaissant aux contrats conclus avec ses trois fournisseurs réguliers.

[...]

La Loi prévoit la fonction de la Régie de fixer un tarif de fourniture (art. 19 et 32) et non pas un procédé dit de "pass-on" comme pour les taux de transport de TCPL approuvés par l'ONE et appliqués au distributeur dans le tarif au Québec. Ainsi les coûts de gaz découlant des ententes négociées par le distributeur et les producteurs ne peuvent être intégrés automatiquement au tarif, et les pouvoirs de la Régie ne sont pas circonscrits à l'application des modalités de contrats ou des contrats eux-mêmes mais s'étendent aussi à l'approbation pour fixation au Tarif de fourniture, du coût du gaz établi conventionnellement ou par arbitrage.

De plus, la Régie constate que la Loi ne comporte pas le vocabulaire des mots "prix" "rabais", mais "taux" et "conditions" et l'article 34 vise le coût réel constituant toute considération accordée pour la prestation de produire le gaz naturel en faveur du distributeur, prix, rabais et toutes conditions inclus.

Donc les conditions consenties par les producteurs au distributeur en faveur des consommateurs (art. 34) font partie intégrante des conditions qui apparaissent au tarif fixé par la Régie (art. 32,4).

La Régie souligne que le texte de Loi sur la Régie qui prévoit l'existence d'un tarif de fourniture pour le distributeur, lequel n'a pas le droit exclusif de vendre mais plutôt de distribuer le gaz naturel, impose au distributeur et à la Régie un cadre réglementaire constitué en outre, des exigences de l'article 34.

Ainsi le Tarif de fourniture doit contenir et refléter le coût réel de l'acquisition faite par le distributeur comme mandataire du consommateur ainsi que toute condition

consentie au distributeur en considération de la consommation d'un consommateur ou d'une catégorie de consommateurs.

Les rabais ou subventions sont donc des conditions qui doivent apparaître au tarif sous une forme que la Régie juge raisonnable pour information générale et protection des consommateurs visés.

La pré-fixation des prix finals (prix, rabais, etc.) aux consommateurs comme conséquence de la négociation conclue entre le distributeur et le producteur, ou comme conséquence de l'initiative discrétionnaire prise par le distributeur comme administrateur des fonds confiés, demeure sujette à la décision de la Régie qui fixe le tarif au Québec. Ce "streaming" soupçonné par les parties n'effraie pas la Régie qui a la fonction de surveillance des activités du distributeur³⁹.

[73] Pour fins de référence, Énergir fournit également le texte de l'article 34 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel* qui était en vigueur au moment de la décision D-89-24 :

34. 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 consommateurs⁴⁰.

[74] De plus, en ce qui a trait à la valorisation des UC, Énergir soumet que la création et la vente des UC doit nécessairement se réaliser dans le cadre de ses activités réglementées, puisqu'elle acquiert les attributs environnementaux dans le cadre de ses activités réglementées et que la valeur de ceux-ci doit se refléter dans le tarif de fourniture⁴¹.

[75] Par ailleurs, le Distributeur souligne qu'en vertu de l'article 31 (2.1^o) de la Loi, la Régie dispose d'un pouvoir de surveillance sur ses opérations afin que les consommateurs

³⁹ Pièce [B-0981](#), p. 35 et 36.

⁴⁰ Pièce [B-0981](#), p. 36.

⁴¹ Pièce [B-0981](#), p. 36 et 37.

« paient selon un juste tarif ». Cette notion de « juste tarif » s'applique à tout type de tarif, dont les tarifs de fourniture.

[76] Ainsi, le pouvoir de surveillance de la Régie s'appliquerait à la création et la vente des UC afin, justement, « de s'assurer que les consommateurs de GSR paient selon un juste tarif ».

[77] En conséquence, Énergir soumet que les articles 31 (2.1^o) et 52 de la Loi contiennent les fondements juridiques nécessaires permettant à la Régie d'exercer pleinement sa compétence. Elle réitère qu'aucun principe juridique ne la contraint à la déclinier en l'instance.

[78] Enfin, Énergir soumet que les articles 52 et 72 de la Loi, ainsi que la discrétion dont la Régie dispose dans l'application de ce dernier article, renferment les fondements juridiques et réglementaires nécessaires lui permettant d'exercer sa compétence en donnant suite à la demande d'Énergir relative à la prise en compte des valeurs estimées.

[79] Elle ajoute que l'utilisation de valeurs estimées en attendant la concrétisation de la valeur réelle est un principe réglementaire utilisé depuis de nombreuses années afin de calculer le prix du gaz de réseau⁴².

[80] En effet, le prix du gaz de réseau est établi en fonction de la projection du prix des contrats à terme standardisés (*Futures*) pour les 12 prochains mois, ajustée mensuellement selon la valeur réelle des achats de gaz naturel.

⁴² Pièce [B-0965](#), p. 11 et 12, R-3.1 et R-3.2.

4.2 POSITION DES INTERVENANTS

4.2.1 ACIG

[81] L'ACIG questionne l'affirmation d'Énergir selon laquelle le droit de créer des UC constitue une « condition d'approvisionnement » en vertu de l'article 52 de la Loi⁴³.

[82] En effet, selon l'intervenante, le texte du premier alinéa de l'article 52 de la Loi devrait se lire dans sa totalité, à savoir « ou toute autre condition d'approvisionnement consentie à un distributeur par des producteurs de gaz naturel » y incluant la portion suivante souvent omise par Énergir « en considération de la consommation de ce consommateur ou de cette catégorie de consommateurs ».

[83] De plus, en se référant à la décision D-89-24, l'ACIG soumet que cette dernière portion de l'article 52 de la Loi réfère plutôt à un rabais qui pourrait être consenti par un producteur à des catégories de consommateurs.

[84] Finalement, l'intervenante rappelle qu'Énergir n'entend payer aucun montant additionnel aux producteurs de GSR pour l'acquisition des attributs environnementaux, dont le droit de créer des UC.

[85] L'ACIG propose que les revenus de la vente des UC se déclinent en trois volets :

1. Protéger la clientèle du surcoût du GSR invendu;
2. Financer des initiatives de décarbonation;
3. Réduire le Tarif GSR.

⁴³ Pièce [C-ACIG-0158](#), p. 22.

[86] L'intervenante soumet qu'il est préférable d'utiliser les revenus provenant de la vente des UC au bénéfice de l'ensemble de la clientèle et d'allouer la balance non utilisée à la réduction du Tarif GSR, considérant l'évaluation de la sensibilité des prévisions de la valorisation potentielle des UC.

[87] Selon l'ACIG, la Régie dispose d'un rôle de surveillance suffisamment large pour décider de l'opportunité des propositions soumises en lien avec la vente des UC⁴⁴. Elle estime que le pouvoir de surveillance à l'égard de la valorisation des UC découle des décisions de la Régie au présent dossier, notamment des décisions D-2020-057 et D-2021-158⁴⁵.

[88] L'intervenante rappelle, dans un premier temps, que la Régie, dans sa décision D-2020-057, a jugé qu'elle avait compétence pour déterminer les caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GSR aux fins de l'atteinte des cibles prévues par le Règlement en vertu de l'article 72 de la Loi.

[89] Dans cette même décision, la Régie indiquait que l'article 72 de la Loi s'inscrivait dans le cadre de sa compétence exclusive de surveillance des opérations du Distributeur pour s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif.

[90] Dans un second temps, l'ACIG mentionne que la Régie, dans sa décision D-2021-158, soulignait que l'analyse de l'impact réglementaire du Règlement mettait en évidence que ce dernier avait notamment pour but de favoriser une utilisation accrue de GSR, contribuant ainsi à réduire la consommation et les importations de combustibles fossiles émetteurs de GES et à atteindre les cibles de la Politique énergétique 2030.

[91] Enfin, l'ACIG souligne qu'au présent dossier, outre l'examen et l'approbation des caractéristiques des contrats d'achat de GSR, la Régie a revu différents enjeux connexes comme la commercialisation et la socialisation, incluant les mesures potentielles afin de réduire l'impact des unités invendues sur l'ensemble de la clientèle. La Régie a également considéré l'opportunité d'établir une caractéristique de contrat en lien avec l'IC.

⁴⁴ Pièce [C-ACIG-0152](#), p. 1 à 3, R-1.1.

⁴⁵ Décisions [D-2020-057](#) et [D-2021-158](#).

[92] Il s'ensuit, selon l'ACIG, que le rôle de surveillance de la Régie lui permet de décider des questions relatives à la valorisation des UC, puisqu'elles relèvent d'enjeux de commercialisation et de socialisation. Il s'agit d'un corollaire de son droit de surveillance qui s'aligne avec l'objectif de favoriser le GSR pour limiter les émissions de GES.

[93] Finalement, l'intervenante fait un lien avec le SPEDE. En effet, Énergir, dans le cadre de ses activités réglementées, acquiert des droits d'émission en vertu du SPEDE selon les émissions de GES liées à l'utilisation du gaz naturel fossile. Ainsi, l'ACIG estime que le GSR pourrait bénéficier d'un traitement comparable du fait qu'il permet d'éviter des émissions de GES.

[94] En ce qui a trait à l'utilisation de la valeur estimée dans le Tarif GSR, selon l'ACIG, l'article 52 de la Loi est clair en ce que 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 pour cette catégorie de consommateurs⁴⁶.

4.2.2 AQPER

[95] L'AQPER appuie la proposition d'Énergir et considère que ce type de mesure est susceptible d'encourager la consommation volontaire de GSR, au bénéfice de toute la filière. L'AQPER demande cependant qu'une part des revenus issus de la vente des UC soit retournée aux producteurs.

[96] L'AQPER est d'avis que c'est lorsque le GSR est injecté dans le réseau que des UC sont créées et qu'en conséquence la création d'UC est intrinsèquement liée aux activités de fourniture de GSR d'Énergir. En vertu de l'article 72 de la Loi, la Régie peut décider de toute caractéristique au contrat qui soit utile et pertinente, incluant, selon l'AQPER, de fixer un pourcentage de partage des bénéfices issus de la vente des UC.

⁴⁶ Pièce [C-ACIG-0152](#), p. 5 et 6, R-2.1 et R-2.2.

[97] L'AQPER est d'avis que la proposition d'Énergir constitue une activité réglementée, notamment en vertu des articles 1, 5 et 72 de la Loi⁴⁷. Elle ajoute que sa proposition constitue également une activité réglementée.

[98] L'article 1 de la Loi prévoit que la fourniture, le transport, la distribution et l'emmagasinage de gaz naturel sont des activités réglementées. Selon l'AQPER, il s'ensuit que l'achat et la vente sont deux activités intrinsèques à la fourniture de gaz naturel.

[99] En outre, le gaz naturel est défini à l'article 2 de la Loi comme incluant le GSR lorsqu'il est mélangé au gaz naturel pour être injecté dans le réseau de distribution.

[100] Ainsi, l'AQPER soumet que l'acquisition, par Énergir, des UC liées au GSR qu'elle se procure est une activité par laquelle Énergir ajoute une caractéristique d'approvisionnement à ce GSR.

[101] En effet, c'est au moment de l'injection du GSR dans le réseau que des UC sont créées. La création d'UC est donc intrinsèquement liée aux activités de fourniture de GSR d'Énergir.

[102] De plus, en vertu de l'article 72 de la Loi, la Régie peut décider de toute caractéristique au contrat qui soit utile et pertinente, incluant, selon l'AQPER, le fait de fixer un pourcentage de partage de la valeur nette de la vente des UC.

[103] Par ailleurs, l'AQPER note que la « stratégie contractuelle » privilégiée par Énergir consiste à obtenir des producteurs le droit de création des UC qui leur appartient.

[104] L'AQPER soumet donc que toute décision de la Régie portant sur la Demande devra nécessairement prendre acte de la cession du droit de création des UC dans le contexte des contrats d'approvisionnement d'Énergir.

⁴⁷ Pièce [C-AQPER-0080](#), p. 3 et 4.

[105] De l'avis de l'AQPER, de la même manière, la Régie a compétence pour ordonner un partage de la valeur nette de la vente des UC dans les contrats d'approvisionnement.

[106] L'intervenante soumet également que la Régie a le pouvoir de fixer un pourcentage de partage de la valeur nette de la vente des UC en se référant aux objectifs de transition énergétique et de réduction des émissions polluantes.

[107] En ce sens, l'article 5 de la Loi précise les éléments à considérer par la Régie dans l'exercice de ses fonctions, 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 collectif⁴⁸.

[soulignements de l'AQPER]

[108] En ce qui a trait au développement durable, la *Loi sur le développement durable*⁴⁹ énonce que ce concept comprend notamment les objectifs de protection de l'environnement, de pollueur-payeur et de l'internalisation des coûts.

[109] Enfin, dans son analyse, l'AQPER soumet que la Régie doit considérer les cibles du Règlement.

[110] De l'avis de l'AQPER, considérant les objectifs de décarbonation du gouvernement québécois, l'exercice de la compétence de la Régie pour se prononcer sur un partage de la valeur nette de la vente des UC est souhaitable.

⁴⁸ Article 5 de la Loi.

⁴⁹ [RLRQ, c. D-8.1.1.](#)

[111] En ce qui a trait à l'utilisation de la valeur estimée, l'AQPER propose que la Régie considère le coût réel d'acquisition, de même que le coût inhérent à l'acquisition de GSR⁵⁰ dans l'établissement d'un tarif de fourniture de GSR.

[112] Selon l'intervenante, le coût d'acquisition du GSR reflète ses coûts de production, lesquels sont liés à l'offre et à la demande d'intrants dans les procédés de biométhanisation, à l'établissement des procédés et à l'entretien des installations.

[113] L'AQPER comprend la Demande comme visant l'application, rétroactivement, de la monétisation des UC sur le prix d'acquisition du GSR, aux fins de l'examen des caractéristiques d'un contrat.

[114] Le tarif de fourniture serait donc fixé par la Régie sur la base du coût d'acquisition réel du GSR et le Distributeur appliquerait les revenus issus de sa monétisation de manière rétroactive, selon les ventes d'UC réalisées pour la dernière année tarifaire. Le coût d'acquisition serait alors le coût réel, et non un coût estimé.

4.2.3 FCEI

[115] La FCEI note que la Loi ne prévoit pas nommément la notion de vente des attributs environnementaux associés au GSR acquis et/ou distribué par un distributeur de gaz naturel.

[116] Toutefois, la FCEI est d'avis que la Loi accorde à la Régie la compétence pour encadrer la vente ou la monétisation des attributs environnementaux par un distributeur qui acquiert du GSR en vertu du Règlement et :

- Lorsqu'il participe volontairement à un marché visant la vente ou la monétisation des attributs environnementaux afférents au GSR qu'il acquiert, par exemple le RCP;

⁵⁰ Pièce [C-AQPER-0066](#), p. 6 et 7, R-2.1 et R-2.2.

- Lorsqu'il retourne les revenus ainsi générés à la clientèle par le biais de sa tarification⁵¹.

[117] En effet, l'article 31 (2.1°) de la Loi prévoit que la Régie a compétence exclusive pour « surveiller les opérations [...] des distributeurs de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif ».

[118] La FCEI est d'avis que cette compétence exclusive permet à la Régie de s'assurer que les tarifs tiennent compte de la valeur des UC qui pourrait être créée lors de l'acquisition du GSR par Énergir en vertu du Règlement, puisque la création de ces UC est une conséquence directe ou un effet accessoire de l'acquisition du GSR par Énergir aux fins de répondre aux besoins de ses clients et aux exigences du Règlement.

[119] La FCEI voit une corrélation directe entre le coût d'acquisition du GSR, le Tarif GSR, le tarif de contribution au verdissement du réseau gazier et la valeur de vente des UC.

[120] En outre, l'intervenante souligne que l'article 72 de la Loi prévoit que la Régie doit, dans le cadre de l'approbation du plan d'approvisionnement, notamment tenir compte des risques découlant des choix de sources d'approvisionnement d'un titulaire d'un droit exclusif de distribution de gaz naturel.

[121] En vertu du *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*⁵², le plan d'approvisionnement doit prévoir les mesures qui seront prises pour atténuer l'impact de ces risques.

[122] La FCEI est d'avis que la stratégie de vente des UC d'Énergir pourrait se qualifier comme étant une mesure d'atténuation des coûts devant faire l'objet de l'étude de la Régie dans le cadre de l'approbation du plan d'approvisionnement.

⁵¹ Pièce [C-FCEI-0210](#).

⁵² [RLRQ, c. R-6.01, r. 8](#).

[123] En ce qui a trait à l'utilisation de la valeur estimée, la FCEI n'a connaissance d'aucune disposition de la Loi permettant spécifiquement à la Régie de se baser sur des valeurs estimées plutôt que sur les coûts réels d'acquisition du gaz naturel aux fins de l'établissement du Tarif GSR⁵³.

[124] L'intervenante n'a également connaissance d'aucune disposition ou principe l'interdisant lorsque l'utilisation de ces valeurs estimées est accompagnée d'une obligation de calibration au moment où les données réelles deviennent disponibles.

[125] À cet égard, la FCEI mentionne que le tarif de fourniture est basé sur une projection de coûts et fait l'objet d'une telle calibration de manière mensuelle.

[126] L'intervenante soumet, d'une part, qu'il est acceptable de se baser sur des valeurs estimées, considérant l'émergence du marché des UC.

[127] Elle mentionne, d'autre part, que la Régie doit s'assurer que les consommateurs paient un tarif juste et raisonnable et que les tarifs qu'elle approuve doivent tendre vers une allocation de la valeur des UC aux unités de GSR qui ont permis de les créer (principe de causalité des coûts).

[128] Dans cette optique, la FCEI soumet qu'il est essentiel qu'un mécanisme soit mis en place afin que les paramètres proposés par Énergir pour la JVM des UC soient réévalués dès que des données réelles sur les transactions d'UC deviennent disponibles.

⁵³ Pièce [C-FCEI-0210](#), p. 4 et 5, R-2.1 et R-2.2.

4.2.4 GRAME

[129] Le GRAME soumet que la vente des UC devrait être considérée comme une activité réglementée d'Énergir.

[130] Le GRAME soumet, d'une part, qu'en vertu de l'article 31 (2.1^o) de la Loi, la Régie a compétence pour surveiller les opérations d'Énergir en lien avec la vente d'UC afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif⁵⁴.

[131] Ainsi, la proposition d'Énergir de réduire le Tarif GSR grâce à la valeur nette de la vente des UC semble conforme au principe selon lequel les consommateurs doivent payer un tarif juste.

[132] D'autre part, se référant à une réponse d'Énergir à une DDR de la Régie⁵⁵, le GRAME considère que la Régie dispose d'une compétence exclusive de surveillance à l'égard de la Demande. L'intervenant soumet que le fait de traiter la valorisation des UC comme une activité non réglementée priverait la Régie de l'exercice de cette compétence exclusive.

[133] Enfin, à son avis, selon la décision D-89-24, le mot « condition » dans l'expression « ou toute autre condition d'approvisionnement » inclut la notion de rabais, de même que toute autre notion de ristourne, subvention, escompte, bonification, commission, etc.

[134] Ainsi, le GRAME conclut que le droit de créer des UC et la réduction du Tarif GSR grâce à la valeur nette de la vente des UC seraient conformes à l'interprétation de la Régie du mot « condition » selon cette dernière décision.

[135] La position du GRAME sur la question de l'utilisation de valeurs estimées repose essentiellement sur l'article 52 de la Loi, selon lequel tout tarif de fourniture de gaz naturel doit « 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 »

⁵⁴ Pièce [C-GRAME-0180](#), p. 2 et 3.

⁵⁵ Pièce [B-0947](#), p. 3, R. 1.1.2.

et « peut également refléter tout autre coût inhérent à l'acquisition du gaz naturel par un distributeur »⁵⁶.

[136] L'intervenant explique que la méthode proposée par Énergir donne lieu à une valeur estimée du coût réel qui permet de rapprocher la valeur nette du GSR à son prix de vente.

[137] Ainsi, en l'absence du coût réel, le GRAME mentionne qu'il est préférable de considérer la valeur nette du GSR pour son prix de vente, car faire autrement consisterait à vendre du GSR à un prix supérieur à son coût d'acquisition et ne correspondrait donc pas à son coût réel.

[138] Le GRAME mentionne également que la proposition d'Énergir de se baser sur des valeurs estimées aux fins de l'établissement du tarif de fourniture permet d'établir une valeur aux UC qui reflète un « coût inhérent à l'acquisition du gaz naturel par un distributeur ».

[139] Par ailleurs, le GRAME soutient que le principe réglementaire visant à s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif (article 31(2.1^o)) implique un exercice d'estimation dans ce cas précis et demeure pertinent dans les circonstances.

4.2.5 ROÉÉ

[140] Le ROÉÉ mentionne que l'article 52 de la Loi a pour objectif d'assurer que les tarifs de gaz naturel reflètent uniquement le véritable coût d'acquisition du gaz naturel augmenté des coûts de transport, de distribution et d'exploitation du réseau.

[141] Il ajoute que l'usage par le législateur du terme « coût réel d'acquisition » ou « *actual cost of acquisition* » vise, notamment, à éliminer tout risque ou incertitude

⁵⁶ Pièces [C-GRAME-0175](#), p. 4 et 5, R-2.1 et 2.2, et [C-GRAME-0180](#), p. 10 et 11.

relativement au coût de l'approvisionnement qui sera pertinent aux fins de l'établissement des tarifs⁵⁷.

[142] À cet égard, il cite la Vitrine linguistique de l'Office québécois de la langue française, selon laquelle le « coût réel » se définit comme suit :

Coût (complet ou partiel) calculé postérieurement aux faits qui l'ont impliqué, auquel donne lieu l'acquisition d'un bien, la fabrication d'un produit ou la prestation d'un service, par opposition à un coût prévu ou préétabli⁵⁸.

[143] Selon le ROÉÉ, la valorisation des UC comporte plusieurs risques, à savoir⁵⁹ :

- Il ne s'agit pas d'une activité monopolistique. La cession de droits de création de la part des producteurs canadiens est incertaine. Ces derniers peuvent demander de se faire reconnaître à titre de créateur enregistré au RCP.
- Les moyens et les coûts liés à l'acquisition et à la vente d'UC sont inconnus à ce jour.
- Le modèle ACV pourrait produire une IC supérieure à celle choisie par Énergir pour les premières périodes de conformité du RCP.
- Le RCP crée un nouveau marché hautement volatil.
- La valeur nette de la vente des UC liées au GSR injecté lors d'une année tarifaire donnée ne serait connue qu'*a posteriori* et serait susceptible de varier suivant la fluctuation du marché. Le prix du GSR varierait possiblement d'une année à l'autre.

[144] Enfin, le ROÉÉ mentionne qu'il n'appartient pas à la clientèle d'Énergir d'assumer les risques de la valorisation des UC par l'inclusion d'une valeur fictive liée à leur vente anticipée mais incertaine dans les tarifs.

⁵⁷ Pièce [C-ROÉÉ-0232](#), p. 3, par. 16 et 17.

⁵⁸ [Définition du « coût réel »](#), Vitrine linguistique, OQLF.

⁵⁹ Pièce [C-ROÉÉ-0232](#), p. 7 à 9.

[145] Il est donc d'avis que la Régie doit s'assurer d'exclure des tarifs les coûts et les risques associés à cette activité.

[146] Selon le ROEE, en opposition à Énergir qui soumet que la cession des attributs environnementaux serait une condition consentie par les producteurs à un distributeur de gaz naturel au sens de l'article 52 de la Loi, la réelle « condition » à laquelle Énergir fait référence est plutôt la cession du droit de création d'UC⁶⁰.

[147] À cet égard, le ROEE explique que c'est cette condition qui permettrait à Énergir, dans une étape subséquente, de s'enregistrer comme créateur enregistré, puis de créer des UC, pour finalement réduire le Tarif GSR à l'aide de la valeur nette de leur vente.

[148] Les revenus de la vente des UC à des FP ne sont pas une condition d'approvisionnement consentie par un producteur à un distributeur, puisque le producteur n'a pas à consentir à la vente d'UC effectuée par Énergir.

[149] En effet, la création et la vente d'UC par l'entremise du RCP est une activité distincte et optionnelle dont la réalisation dépend de la conclusion d'un accord de cession des droits de création. L'approvisionnement en gaz naturel n'est pas conditionnel à la cession des droits de création d'UC. Cette activité ne constitue donc pas une condition d'approvisionnement consentie par un producteur au sens de l'article 52 de la Loi.

[150] Une condition consentie à un distributeur par un producteur doit être une condition liée au coût du GSR, tel un rabais ou une subvention. La cession des attributs environnementaux par un producteur qui permettrait une valorisation subséquente par Énergir ne constitue pas une condition d'approvisionnement de nature pécuniaire au sens de l'article 52 de la Loi.

[151] Selon le ROEE, la valorisation des attributs environnementaux du GSR est une activité permise à Énergir comme entreprise dans le cadre du RCP.

⁶⁰ Pièce [C-ROEE-0232](#), p. 2 et 3.

[152] Cependant, en s'appuyant sur les articles 1, 5 et 52 de la Loi, il soumet que l'acquisition des droits pour se livrer à cette activité ne doit pas être considérée comme une activité réglementée.

[153] Le ROEE affirme que la valorisation des attributs environnementaux n'est pas une activité nécessitant d'être réglementée suivant la Loi, lue à la lumière des fondements de la régulation des services publics.

[154] Le ROEE s'appuie d'abord sur l'article 1 de la Loi, qui détermine le champ d'application de cette dernière.

[155] L'intervenant soumet qu'en vertu de cet article, il n'est pas loisible à la Régie d'inclure la valeur nette de la vente des UC dans les tarifs d'Énergir, puisque la valorisation des attributs environnementaux n'est pas une activité de fourniture, de transmission, de distribution ou d'emmagasinage de gaz naturel.

[156] Le ROEE souligne qu'une des caractéristiques des activités réglementées est que la Régie exerce un contrôle sur les entités assujetties à la Loi lorsqu'elles se livrent à ces activités.

[157] À cet égard, le ROEE rappelle que la Régie, dans sa décision D-2019-031, mentionne notamment ce qui suit :

[80] La Régie constate que la CEO tirait deux importantes conclusions de son examen concernant l'activité d'épuration (RNG Upgrading Service) que proposait EGD. En premier lieu, bien qu'il ne soit pas interdit à EGD d'exercer cette activité, cette dernière ne peut être considérée comme une activité réglementée et des mesures doivent être prises pour s'assurer que les coûts et les risques qui y sont associés ne soient pas inclus dans les tarifs.

[81] En deuxième lieu, le traitement de l'activité d'épuration comme activité réglementée aurait pu constituer une entrave à la concurrence⁶¹.

[158] L'intervenant soumet que le présent cas de l'activité de valorisation des attributs environnementaux se compare aisément au cas de l'épuration du biogaz cité par la Régie.

[159] Il soumet également que le droit de créer des UC, ainsi que leur création et leur vente, sont des activités potentiellement de concurrence parce qu'Énergir ne détient aucun droit exclusif en la matière et que des producteurs pourraient s'y livrer.

[160] Le ROÉÉ ajoute que cette activité sera probablement très compétitive, étant donné que le marché des UC de la catégorie des combustibles gazeux sera vraisemblablement saturé dans les années à venir.

[161] Par ailleurs, le ROÉÉ cite une décision de la Cour d'appel de l'Alberta⁶² concernant l'utilisation d'un ancien réservoir de gaz naturel par ATCO pour le stockage du gaz naturel à des fins autres que la distribution. Dans sa décision, la Cour d'appel de l'Alberta souligne qu'une activité permettant de réduire les tarifs ne constitue pas pour autant une activité réglementée.

[162] L'intervenant, s'appuyant sur un ouvrage de référence en régulation économique⁶³, mentionne qu'il est dans l'intérêt public de réglementer une activité à caractère monopolistique, où une activité dont le caractère public justifie l'intervention du public. À l'inverse, il est aussi dans l'intérêt public de ne pas assujettir à un régime de régulation les tarifs d'une activité qui laisse place à la concurrence.

⁶¹ Décision D-2019-031, p. 19. Les constats de la Régie concernent une décision de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CÉO) sur une demande d'Enbridge Gas Distribution inc. (EGD). Cette dernière demandait à la CÉO l'autorisation d'inclure dans ses tarifs les coûts de l'épuration du biogaz en un GNR de « qualité réseau ».

⁶² ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board), 2008 ABCA 200.

⁶³ A. E. Kahn, *The Economics of Regulation: Principles and Institutions* (1988), vol. 1, p. 11

[163] Finalement, le ROÉE, citant une décision de la Cour suprême du Canada de 2006⁶⁴, mentionne que les limites du pouvoir de la Régie sur une activité donnée sont inhérentes à ses fonctions principales.

[164] En ce qui a trait à l'utilisation de la valeur estimée, le ROÉE rappelle que la Régie exerce ses compétences tarifaires de manière strictement prospective. Il s'ensuit que les tarifs sont fondés sur des valeurs prévisionnelles, qui, dans les faits, peuvent ne pas se concrétiser⁶⁵.

[165] L'intervenant note cependant que l'expression « coûts réels » à l'article 52 de la Loi implique que la Régie ne peut se satisfaire de n'importe quelle « valeur prévisionnelle » et qu'elle se doit de contrôler rigoureusement sa marge d'erreur. Il y a une différence significative entre établir le prix probable du gaz naturel sur la base de contrats déjà conclus et de prévisions économiques formulées suivant les règles de l'art, et tenter de deviner les contours incertains d'un marché nouveau et inconnu.

[166] En l'absence de preuve étoffée concernant les coûts à inclure au tarif, le ROÉE mentionne que la Régie refuse habituellement de les prendre en compte.

[167] Le fait d'intégrer une valeur prévisionnelle spéculative dans les tarifs d'Énergir aurait pour effet de nuire à leur stabilité si elle s'avère insuffisante (article 51 de la Loi) ou, dans le cas contraire, de compromettre le caractère juste et raisonnable des tarifs (article 49 (7)) et de mener à la fixation d'un tarif plus élevé que nécessaire (article 51).

[168] Dans tous les cas, le ROÉE mentionne que la variabilité résultant de l'inclusion d'un élément largement inconnu dans les tarifs de distribution de gaz naturel serait contraire au principe de la stabilité et la prédictibilité des tarifs.

[169] Aux fins de l'examen des caractéristiques d'un contrat, le ROÉE soumet que rien dans l'article 74 de la Loi n'empêche la Régie de se fonder sur une valeur prévisionnelle plutôt que sur les coûts réels.

⁶⁴ ATCO Gas & Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy & Utilities Board), 2006 CSC 4.

⁶⁵ Pièce [C-ROEE-0224](#), p. 4 et 5.

[170] Au contraire, le fait que la Régie n'approuve pas les contrats individuellement, mais bien leurs caractéristiques, laisse entendre qu'il s'agit d'une décision de nature générique dont le fondement factuel doit être suffisamment souple pour être applicable à plusieurs situations.

[171] Cette conclusion est corroborée par le *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement* dont l'article 1 (2^o) prévoit l'utilisation de données sur un horizon d'au moins trois ans dans le cas des distributeurs de gaz naturel.

[172] L'intervenant conclut que la Régie dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour utiliser des valeurs prévisionnelles et des approximations lorsqu'elle fixe les caractéristiques d'un contrat d'approvisionnement que lorsqu'elle intègre un coût aux tarifs.

[173] Enfin, en ce qui a trait à la cession de volumes, le ROEE est d'avis qu'il s'agit d'une opération de courtage et que les distinctions soulevées par Énergir ne sont que superficielles. Il y a, notamment, différentes manières d'être un intermédiaire et de rapprocher deux personnes. Le fait que l'ultime étape consistant à prendre contact avec le fournisseur soit laissée au client n'est pas déterminant⁶⁶.

[174] Il est également d'avis que cette activité de cession ne constitue pas un moyen de gestion des approvisionnements contrairement à la vente de transport *a priori* ou la vente de transport inutilisé, qui sont des activités réglementées.

[175] Pour que la cession de volumes puisse être considérée comme un tarif de fourniture, il faudrait que les volumes soient cédés au moyen d'un tarif qui inclut et reflète la valeur de l'IC de la ressource.

⁶⁶ Pièce [C-ROEE-0224](#), p. 6 et 7.

4.2.6 SÉ-AQLPA-GIRAM

[176] Selon SÉ-AQLPA-GIRAM, la revente par Énergir des UC qu'elle acquiert, à savoir les UC liées au GSR qu'Énergir se procure, constitue une activité réglementée⁶⁷.

[177] L'intervenant mentionne, d'une part, que le bien visé par la revente est acquis dans le cadre de l'activité réglementée d'Énergir. Ainsi, le revenu obtenu de cette vente doit servir à diminuer le revenu requis d'Énergir à des fins tarifaires.

[178] Il soumet, d'autre part, que les UC constituent une partie dégroupée du produit « gaz naturel » et sont, en conséquence, visées par l'article 1 de la Loi.

[179] À cet égard, il rappelle que cet article indique que la Loi s'applique 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.

[180] L'intervenant conclut que le produit « gaz naturel » peut être dégroupé, par exemple entre la molécule, son transport, son emmagasinage et sa distribution.

[181] À titre d'exemple, il ajoute que la Régie a permis, au présent dossier, la vente de GSR à des « consommateurs volontaires ». En vendant du GSR à de tels clients, ce qui est physiquement vendu, en fait, c'est une combinaison de deux choses :

- a) Le même gaz naturel que tous les clients reçoivent ; et
- b) L'attribut démembré qu'est le « caractère renouvelable » d'autres molécules de gaz naturel acquises de producteurs de GSR quelque part ailleurs en Amérique du Nord (pas les molécules de gaz naturel que le « consommateur volontaire » reçoit).

⁶⁷ Pièce [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0254](#), p. 6 et 7.

[182] C'est donc cette combinaison de dégroupement du produit « gaz naturel » que la Régie a tarifé. Elle a également tarifé d'autres parties démembrées du produit « gaz naturel » d'Énergir comme le tarif SPEDE et le tarif de verdissement du réseau.

[183] Sur la question de l'utilisation de valeurs estimées, SÉ-AQLPA-GIRAM mentionne que tous les tarifs sont généralement basés sur des prévisions des coûts. Dans certains cas, les écarts entre la prévision et le réel sont comptabilisés au rapport annuel et récupérés une année subséquente⁶⁸.

[184] En ce qui a trait à l'utilisation de valeurs estimées aux fins de l'examen des caractéristiques d'un contrat de GSR, l'intervenant mentionne que la Régie peut utiliser toute méthode qu'elle estime souhaitable à cette fin.

4.3 OPINION DE LA RÉGIE

4.3.1 INCLUSION DES REVENUS DES UC DANS LE TARIF DE FOURNITURE DU GSR

[185] Dans le cadre de l'Étape E au présent dossier, la proposition d'Énergir soulève les questions de nature juridique suivantes :

- Est-ce que les activités de création et de vente des UC sont des activités réglementées au sens de la Loi ?
- Est-ce que la Loi accorde à la Régie le pouvoir d'inclure les coûts et revenus en lien avec la création et la vente des UC dans le tarif de fourniture de gaz naturel en vertu de son article 52?

Au terme de son examen détaillé, la Régie conclut par la négative sur ces deux questions.

⁶⁸ Pièce [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0254](#), p. 8 et 9.

4.3.2 MÉTHODE D'INTERPRÉTATION

[186] Comme la Régie l'a exprimé à de nombreuses reprises, notamment, dans ses décisions D-2019-101⁶⁹, D-2020-057⁷⁰ et D-2022-061⁷¹, elle doit appliquer la méthode moderne d'interprétation des lois 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 global⁷².

[187] La méthode moderne d'interprétation des lois requiert aussi la recherche de l'intention du législateur, ce qui implique qu'il faille tenir compte non seulement du libellé des articles concernés mais également de leur contexte, incluant les réformes législatives et les débats y afférents.

[188] La Régie peut également référer aux articles 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation*. Ces articles stipulent que:

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 effet⁷³.

⁶⁹ Dossier R-3996-2016 Phase 2, décision [D-2019-101](#).

⁷⁰ Décisions D-2019-101 et [D-2020-057](#).

⁷¹ Dossier R-4169-2021 Phase 1, décision [D-2022-061](#).

⁷² Les arrêts de la CSC pertinents : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, [2019 CSC 65](#).

⁷³ [RLRQ, c. I-16](#).

[189] Elle doit appliquer le principe de cohérence interne, afin que chaque disposition de la Loi puisse s'appliquer sans entrer en conflit avec une autre.

[190] La Cour suprême du Canada énonce dans l'arrêt Vavilov, notamment, qu'un organisme administratif est habilité à 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 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 [...]⁷⁴.

[191] Cependant, dans cette même décision, la Cour suprême du Canada affirme qu'un tribunal administratif ne dispose pas d'une discrétion absolue dans l'interprétation de sa loi et précise les limites de cette discrétion :

[108] [...] Le fait que les décideurs administratifs participent, avec les cours de justice, à l'élaboration du contenu précis des régimes administratifs qu'ils administrent, ne devrait pas être interprété comme une licence accordée aux décideurs administratifs pour ignorer ou réécrire les lois adoptées par le Parlement et les législatures provinciales. Ainsi, bien qu'un organisme administratif puisse disposer d'un vaste pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de prendre une décision en particulier, cette décision doit en fin de compte être conforme « à la raison d'être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée » [...]

⁷⁴ Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, [2019 CSC 65](#), par. 68.

[109] [...] l'application appropriée de la norme de la décision raisonnable permet de dissiper la crainte que le décideur administratif puisse interpréter la portée de sa propre compétence de manière à étendre ses pouvoirs au-delà de ce que voulait le législateur. [...] Si, en règle générale, il y a lieu de faire preuve de déférence envers l'interprétation que donne le décideur du pouvoir que lui confère la loi, ce dernier doit néanmoins justifier convenablement son interprétation. [...]

[...]

[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 souhaité⁷⁵.

[192] Ainsi, bien que la Régie possède une certaine discrétion sur l'interprétation d'une disposition de sa Loi, elle ne saurait interpréter la portée de sa propre compétence de manière à étendre ses pouvoirs au-delà de ce que voulait le législateur, simplement parce que cette interprétation paraît possible et opportune.

4.3.3 EST-CE QUE LES ACTIVITÉS DE CRÉATION ET DE VENTE DES UC SONT DES ACTIVITÉS RÉGLEMENTÉES AU SENS DE LA LOI ?

[193] En vertu de son article 1, la 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'emmagasiner 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.

⁷⁵ Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, [2019 CSC 65](#), par. 108, 109 et 121.

[194] Énergir reconnaît qu'elle pourrait choisir de ne pas participer au marché des UC, puisqu'elle n'est pas un FP assujetti au RCP. Cependant, elle croit qu'une telle approche priverait sa clientèle de la valeur additionnelle substantielle pouvant être générée en vertu du RCP. Il s'agit d'une opportunité qui se présente à elle et dont elle souhaite faire bénéficier sa clientèle.

[195] Selon elle, les producteurs américains sont peu intéressés à participer à ce marché. De plus, une majorité de producteurs canadiens ne seraient pas en mesure de créer et de valoriser les UC, compte tenu notamment de la complexité et de la lourdeur associées au processus mis en place par le RCP⁷⁶.

[196] Ainsi, il appert de ce qui précède qu'une stratégie visant à ne jamais acquérir le droit de créer des UC ne présenterait aucun avantage pour la clientèle d'Énergir. Au contraire, une telle approche risquerait de faire en sorte qu'Énergir se retrouve à payer sensiblement le même prix qu'actuellement pour ses approvisionnements en GSR, sans toutefois acquérir le droit de créer des UC.

[197] Selon Énergir, les revenus nets provenant des UC permettraient d'améliorer la position concurrentielle du Tarif GSR en diminuant le coût des contrats d'approvisionnement négociés par Énergir auprès des fournisseurs.

[198] Énergir argumente que l'acquisition du droit de créer des UC est déjà une réalité dans le cadre de ses activités réglementées. Selon elle, la presque totalité des contrats d'approvisionnement en GSR dans le cadre de ses activités réglementées prévoit qu'elle acquiert non seulement du GSR, mais également l'ensemble des attributs environnementaux, lesquels comprennent notamment le droit de créer des UC en vertu du RCP.

[199] Énergir fait ainsi remarquer qu'elle n'entend pas acquérir, comme tel, des UC. Elle entend uniquement continuer d'acquérir du GSR, activité réglementée reliée aux approvisionnements gaziers. Ainsi, en vertu du RCP, l'injection de ce GSR dans son réseau entraîne désormais, accessoirement, le droit de créer des UC. Autrement dit, le droit de

⁷⁶ Règlement sur les combustibles propres, DORS/2022-140.

créer des UC constitue un droit inhérent, octroyé par le RCP, qui découle de l'injection dans son réseau du GSR qu'elle acquiert, et non une activité distincte⁷⁷.

[200] Énergir précise à cet égard qu'elle ne conclut aucun accord de création d'UC avec ses fournisseurs de GSR américains : elle s'entend contractuellement avec ces derniers pour déterminer qui acquiert le droit de créer les UC au sens du RCP. Ainsi, Énergir prévoit à ses contrats que les fournisseurs de GSR américains lui cèdent, à coûts nuls, leur droit de créer des UC⁷⁸.

[201] Lors de l'audience, Énergir soumet qu'en pratique, il semble que les producteurs américains ne seraient pas en mesure de créer des UC en vertu de l'article 20b) du RCP, puisque ce droit est spécifiquement réservé à un créateur enregistré qui « importe au Canada » du GSR. Par définition, un producteur situé aux États-Unis ne peut qu'exporter du GSR au Canada, et non l'importer⁷⁹.

[202] Toutefois, Énergir confirme⁸⁰ que c'est le RCP qui permet de créer des UC, pouvant être vendues en étant dissociées de la molécule de GSR. En effet, l'objectif principal du RCP est de réduire l'intensité en carbone de l'essence ou du diesel produits ou importés au Canada par les FP.

[203] Elle explique que les UC sont un outil de conformité qui se transige indépendamment de l'activité qui a permis la création de ces unités. Au surplus, en vertu du RCP, seul un participant peut céder des UC, et ce, uniquement à un autre participant. Or, un participant ne peut être qu'un créateur enregistré ou un FP. Ainsi, un client d'Énergir qui achète du GSR, mais qui n'est pas un créateur enregistré ou un FP, ne pourra pas acheter ou céder des UC. Ainsi, le RCP permet de créer des UC, pouvant être vendues en étant dissociées de la molécule de GSR.

[204] Énergir précise que pour créer des UC, il faut que la molécule de gaz naturel ou de propane soit substituée par une molécule de GSR utilisée ou vendue pour être utilisée au Canada. En effet, en vertu du RCP, l'importation au Canada ou la production au Canada

⁷⁷ Pièce [B-0929](#), p. 4, l. 12 à 17.

⁷⁸ Pièce [B-0947](#), p. 12 et 13, R-2.3 et R-2.4.

⁷⁹ Pièce [B-0981](#), pp. 14 et 15.

⁸⁰ Pièce [B-0947](#), p. 6 et 7, R-1.3 et R-3.2.

d'une quantité de GSR à laquelle peut être attribuée une réduction du nombre de tonnes métriques de CO₂e, autrement rejetées en utilisant le gaz naturel ou le propane, permet de créer des UC. Énergir mentionne que le droit de créer des UC en lien avec cet achat de GSR lui appartient en tant qu'importateur⁸¹.

[205] L'expert Beaudoin exprime ainsi cette mécanique :

Ainsi, pour un consommateur de GNR qui déclare volontairement ses émissions de catégorie 3 et, ce faisant, accorde une valeur à une faible IC réelle (IC_{réelle}, dépourvue des émissions de méthane évitées), cette IC_{réelle} représente un élément de valeur intrinsèque et indissociable du produit même. À l'inverse, les réductions ou l'évitement d'émissions de GES (méthane ou autre) sont eux des bénéfices environnementaux connexes ou extrinsèques au produit de GNR.

En effet, une comptabilisation adéquate des GES permettra de refléter ces réductions au bilan de l'installation où les réductions ont lieu (par exemple, une fosse à lisier d'où sont détournés les intrants) et non au bilan du consommateur du GNR. Appliquer de telles réductions ou évitement d'émissions de GES au bilan d'un tiers peut, sous certaines circonstances et conditions, être en adéquation avec les bonnes pratiques de comptabilité carbone. Une telle pratique fait usage du principe de compensation des GES (ou compensation carbone) qui, idéalement, s'opère par le transfert et l'utilisation (souvent appelée extinction, consommation ou retrait) d'une unité d'Attribut Environnemental Transigible (AET) qu'on nomme crédit compensatoire de GES ou crédit carbone (CC). C'est donc un CC, idéalement certifié et octroyé par une instance compétente, qui porte la valeur, extrinsèque au GNR, de l'évitement de l'émission de CH₄. Pour qu'un tiers en bénéficie et l'applique à son propre bilan carbone, le CC, qui ne peut être détenu et/ou utilisé que par une seule entité, doit être cédé par son ayant-droit au moyen d'une transaction spécifique à cet égard. Une telle transaction s'opère moyennant le paiement de la valeur spécifique à ce CC.

Ainsi, la simple acquisition du GNR par le consommateur ne lui confère pas le droit aux possibles CC qui découleraient de certaines étapes de sa production, car ceux-ci, tout comme les réductions GES qu'ils représentent, sont des éléments de valeur extrinsèques au produit de GNR que ne souhaitent pas nécessairement obtenir l'ensemble des consommateurs de GNR. Ces CC, en tant qu'AET portant la valeur

⁸¹ Pièce [B-0947](#), p. 8, R-1.4.1.

de bénéfices environnementaux extrinsèques au GNR, sont en quelque sorte des co-produits de la production de GNR et peuvent être valorisés sur des marchés distincts et indépendants du GNR.

Il convient donc de distinguer l'IC_{réelle}, indissociable du produit de GNR et utilisée pour comptabiliser les émissions des GES de catégorie 3 du consommateur de ce GNR, de l'IC utilisée pour calculer le nombre d'UC en vertu du RCP (IC_{RCP}).

[...] ⁸².

[206] Pour sa part, le ROÉÉ souligne qu'aux fins du régime du RCP, la valorisation des attributs environnementaux du GSR est une activité permise à Énergir comme entreprise. Cela ne signifie pas pour autant que, aux fins du régime québécois de régulation publique, l'acquisition des droits pour se livrer à cette activité puisse être considérée comme une activité réglementée.

[207] Selon l'intervenant, les motifs qui incitent Énergir à faire reconnaître les activités de création et de vente d'UC en tant qu'activité réglementée ne comportent aucun fondement juridique ou réglementaire, mais reposent plutôt sur une opportunité qu'Énergir croit importante de saisir.

[208] Le ROÉÉ relève la réponse du Distributeur à la Régie quant aux fondements juridiques qui sous-tendent l'affirmation d'Énergir à l'effet que la vente des UC doit s'effectuer dans le cadre des activités réglementées en vertu de la Loi. Énergir répond de façon succincte qu'aucun fondement ou principe juridique ne s'oppose à la vente d'UC issues du GSR acquis et distribué dans le cadre de ses activités réglementées, suggérant que si la Loi ne le permet pas clairement, elle ne l'interdit pas non plus.

⁸² Pièce [C-AQPER-0065](#), p. 10 et 11.

[209] L'intervenant est d'avis qu'Énergir ne démontre pas que l'acquisition et la vente d'UC constitue une partie inhérente des coûts d'acquisition, et ne leur est pas seulement accessoire. De plus, le ROEÉ est en désaccord avec l'interprétation d'Énergir et croit qu'il n'est pas justifié de comparer un droit de créer des UC (dont l'exercice est optionnel et dépend de la conclusion d'un contrat avec le producteur de GNR) avec une obligation légale.

[210] L'intervenant conclut que la Régie ne devrait pas accepter d'inclure le processus de création et de vente d'UC, sous le régime fédéral du RCP, en tant qu'activité réglementée en vertu de la Loi.

[211] Après examen du cadre législatif et de la jurisprudence, la Régie est d'avis que les activités de création et de vente des UC ne constituent pas des activités réglementées au sens de la Loi.

[212] La Régie conclut de son examen de cette première question, que les activités de création et de vente des UC sont des activités distinctes de celle de la fourniture de gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur. Ces activités, issues de la réglementation fédérale, ne sont pas des activités accessoires à la fourniture de gaz naturel. Elles peuvent découler de cette dernière, tout comme le transport et la distribution de gaz naturel, mais elles sont des activités distinctes de la fourniture en ce qu'elles ne la complètent pas, ne l'aident pas dans son fonctionnement et ne se confondent pas entre elles. Les activités de création et de vente des UC ne sont pas non plus inséparables de l'activité de fourniture de gaz naturel.

[213] La Régie rappelle que la distribution de gaz naturel ne peut se faire sans fourniture de gaz naturel. Il faut avoir en sa possession un produit afin de pouvoir le distribuer. Malgré la succession de ces activités dans leur accomplissement, la Loi prévoit qu'il s'agit tout de même de deux activités distinctes, prévoyant à chacun de ses chapitres un traitement qui peut différer, parfois largement. Ainsi, une première différence majeure réside dans le fait que le législateur a retenu que la distribution constitue une activité monopolistique, alors que la fourniture est une activité de libre marché. Une seconde différence majeure réside dans le fait que le législateur a prévu, au chapitre IV de la Loi, que le distributeur peut faire un rendement sur son activité de distribution, alors que ce n'est pas le cas pour l'activité de fourniture. En conséquence, tout comme la distribution

de gaz naturel est une activité distincte de celle de la fourniture où l'une est nécessaire à l'autre, la valorisation des UC est également une activité distincte de celle de la fourniture de gaz naturel.

[214] La preuve au dossier démontre que les activités de création et de vente des UC se déroulent dans un marché mis en place par le RCP et sont autonomes et indépendantes de la fourniture de gaz naturel. Les UC sont une marchandise (commodité) échangée sur un marché libre parallèle à celui de la fourniture du GSR. La vente des UC n'est donc pas concomitante avec la vente de GSR. Elle pourrait ne pas avoir lieu du tout, ou avoir lieu des semaines, des mois ou des années plus tard, selon la volonté d'Énergir d'agir dans ce marché distinct du GSR.

[215] En vertu du RCP, un participant peut uniquement céder des UC qu'à un autre participant. Or, seuls un créateur enregistré ou un FP peuvent être des participants.

[216] Il en résulte que, dans la mesure où un fournisseur de GSR d'Énergir n'est ni un créateur enregistré ni un FP, il ne peut pas lui céder des UC en vertu de ses contrats d'approvisionnement. Il lui cède le droit de participer à ce marché, mais le marché lui-même est une activité distincte de la fourniture de GSR.

[217] La Régie est d'avis qu'Énergir formule un paralogisme lorsqu'elle conclut que les activités de création et de vente des UC font partie des activités de fourniture de gaz naturel, du seul fait qu'elle pourrait convenir avec le producteur de GSR qu'elle aura le droit de créer et vendre les UC à partir de l'IC du GSR. Le fait que les deux éléments se succèdent dans le temps n'implique pas que le second est l'accessoire du premier.

[218] Comme le faisait remarquer Énergir, les UC sont un outil de conformité qui se transige indépendamment de l'activité qui a permis la création de ces unités soit, dans la présente situation, l'activité de fourniture de gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation.

[219] L'expert Beaudoin s'exprime longuement sur la distinction à faire entre les attributs environnementaux qu'acquiert Énergir dans ses contrats d'approvisionnement (IC_{réelle}), indissociables du produit de GNR, et l'IC utilisée pour calculer le nombre d'UC en vertu du RCP (IC_{RCP}).

[220] Le seul motif pour lequel Énergir participe à ce marché des UC, est qu'elle juge opportun de le faire. Elle souhaite imputer les revenus qu'elle tire de ce marché au Tarif GSR afin de favoriser sa compétitivité par rapport aux autres tarifs offerts à sa clientèle. Comme l'admet Énergir, elle n'a aucune obligation, en vertu du cadre réglementaire actuel ou de ses contrats d'approvisionnement, de participer à ce marché.

[221] Pour ces raisons, la Régie est d'avis que la nature même des UC fait en sorte que ces dernières ne sont pas visées par la Loi en vertu de son article 1. Les UC sont créées à partir d'une dissociation d'un attribut environnemental de la molécule de GSR et ne sont certainement pas livrées ou destinées à être livrées par canalisation à un consommateur. Elles relèvent plutôt d'une autre réglementation et d'un autre marché que celui réglementé en vertu de la Loi.

[222] Dans le cadre du dossier R-3727-2010⁸³, en s'appuyant notamment sur l'Ordonnance G-339 et l'article 1 de la Loi, Énergir argumentait que le transfert du gaz naturel extrait de l'usine LSR vers un camion-citerne cryogénique appartenant au client GNL constituait une activité non réglementée, puisque le GNL n'est pas livré par canalisation. Le Distributeur soutenait, à cette époque, que la Régie devait déclinier sa compétence pour l'établissement d'un tarif pour cette activité.

[223] Dans sa décision D-2010-057, la Régie, a retenu que le gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation étant le seul à être sous la juridiction de la Régie en vertu de l'article 1 de la Loi, la vente de GNL au moyen d'un camion cryogénique constituait une activité non réglementée qui n'était pas soumise à sa juridiction.

[224] La Régie indiquait également que la vente de GNL étant une activité non réglementée, elle ne pouvait fixer de tarif à cet égard. Elle précisait toutefois que la vente de GNL par Énergir à son client dans le cadre de cette activité non réglementée

⁸³ Dossier R-3727-2010, décision [D-2010-057](#).

devrait se faire sans interfinancement de la part ou envers les clients des services réglementés.

[225] Cette décision a été maintenue et réitérée à de nombreuses reprises depuis 2010⁸⁴. Ainsi, la vente de gaz naturel sous forme liquide ne se faisant pas par canalisation, il en résulte que cette activité n'est pas réglementée. Cela dit, rien n'empêche Énergir de vendre du gaz naturel sous forme liquide au moyen d'un camion cryogénique, dans la mesure où elle prend les moyens requis pour que cela se fasse sans interfinancement.

[226] Dans le cadre du présent dossier, la Régie conclut que les activités de création et de vente des UC ne se réalisant pas au moyen d'une canalisation est un motif suffisant pour conclure qu'il ne s'agit pas d'une activité réglementée, d'autant plus que cette activité n'est pas intrinsèquement requise dans la fourniture de gaz naturel. Il s'agit plutôt de la création et de la vente d'un crédit compensatoire, certifié et octroyé par l'autorité fédérale, qui porte la valeur, extrinsèque au GSR, correspondant à l'évitement de l'émission de CH₄. Cependant, tout comme dans le cas de la vente de gaz naturel sous forme liquide au moyen d'un camion cryogénique qui n'est pas réglementée, rien n'empêche Énergir de créer et de vendre des UC, dans la mesure où elle prend les moyens requis pour que cela se fasse sans interfinancement.

[227] Comme énoncé dans l'arrêt Vavilov⁸⁵, la Régie ne saurait interpréter la portée de sa propre compétence de manière à étendre ses pouvoirs au-delà de ce que voulait le législateur, simplement parce que cette interprétation paraît possible et opportune.

⁸⁴ Dossiers R-3879-2014 Phase 2, décision [D-2015-012](#), p. 6 à 11, R-4076-2018 Phase 3, décision [D-2020-039](#), R-4076-2018 Phase 3, décision [D-2020-113](#), R-4076-2018 Phase 3, décision [D-2020-138](#), R-4119-2020, décision [D-2020-158](#), p. 14 à 16, et R-4151-2021, décision [D-2021-140](#), p. 53 et 54.

⁸⁵ *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, [2019 CSC 65](#).

4.3.4 EST-CE QUE LA LOI ACCORDE À LA RÉGIE LE POUVOIR D'INCLURE LES COÛTS ET REVENUS EN LIEN AVEC LA CRÉATION ET LA VENTE DES UC DANS LE TARIF DE FOURNITURE DE GAZ NATUREL EN VERTU DE L'ARTICLE 52 DE LA LOI ?

[228] L'article 52 de la Loi se lit comme suit :

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 distributeur⁸⁶.

[229] Énergir allègue que la cession des attributs environnementaux, dont le droit de créer des UC, constitue l'une des conditions d'approvisionnement prévues aux contrats qui est consentie à Énergir par les producteurs de GSR.

[230] Énergir soumet donc que la valeur découlant de ces attributs environnementaux doit nécessairement se refléter dans le Tarif GSR, incluant la valeur nette des UC.

[231] Elle soumet également que son interprétation de l'expression « *tout autre condition d'approvisionnement consentie* » à l'article 52 de la Loi est conforme aux principes énoncés par la Régie dans la décision D-89-24, par laquelle les rabais ou subventions consenties par les producteurs au distributeur en faveur des consommateurs font partie intégrante des conditions qui apparaissent au tarif fixé par la Régie.

[232] Ainsi, dans la mesure où Énergir acquiert les attributs environnementaux, dont le droit de créer des UC, dans le cadre de ses activités réglementées et que la valeur de ces attributs environnementaux doit se refléter dans le Tarif GSR, elle soumet que la création et la vente des UC qui en découlent doit nécessairement se réaliser dans le cadre des

⁸⁶ Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, [2019 CSC 65](#).

activités réglementées d'Énergir, afin de s'assurer que la valeur nette de la vente des UC soit appliquée en réduction de ce tarif.

[233] Comme mentionné précédemment, les activités de création et de vente des UC ne peuvent être considérées en elles-mêmes comme des activités réglementées. Toutefois, la question de savoir si les coûts et revenus provenant de ces activités peuvent être considérés comme une condition d'approvisionnement consentie par le producteur au distributeur demeure.

[234] La Régie est d'avis que les coûts et revenus provenant de ces activités ne peuvent être considérés comme une condition d'approvisionnement consentie par le producteur au distributeur.

[235] En premier lieu, ce qu'Énergir acquiert par ses contrats d'approvisionnement de GSR, en plus des molécules de CH₄, ce sont notamment des attributs environnementaux liés à l'indice carbone et le droit de créer des UC auprès de l'autorité fédérale canadienne. La Régie rappelle que dans sa décision précédente⁸⁷, elle avait souligné que le seul attribut environnemental reconnu par la Loi au GSR était son caractère renouvelable et que les IC n'étaient pas reconnues comme une caractéristique du plan d'approvisionnement d'Énergir.

[236] Dans un contexte où le seul attribut environnemental qui intéresse la Régie est le caractère renouvelable, l'inférence d'Énergir à l'effet que pour ses contrats actuels, l'acquisition des attributs environnementaux inclut le droit de créer des UC et donc le droit d'exiger des producteurs qu'ils signent un accord de création, ou toute autre interprétation, relève de leur relation commerciale privée.

[237] Cette acquisition se fait à coût nul, puisque selon Énergir elle paierait le même prix pour la molécule de GSR. Par ailleurs, même si une valeur devait être payée pour l'acquisition de ces attributs environnementaux, il en résulterait possiblement un interfinancement de la part ou envers les clients des services réglementés pour une activité non réglementée.

⁸⁷ Décision [D-2021-158](#), section 3.4, p. 23 et ss.

[238] Dans le cadre de la présente Étape E, Énergir ne cherche pas à inclure les coûts et les revenus de la cession des attributs environnementaux par les producteurs, qui sont à coût nul. Elle cherche à inclure les coûts et les revenus provenant de tiers qui ne sont pas parties au contrat de fourniture lors d'une activité optionnelle et distincte, soit les transactions sur le marché des UC créé par le RCP.

[239] Dans les contrats d'approvisionnement de GSR, les fournisseurs de GSR ne vendent pas des UC à Énergir. Ils conviennent simplement que ce sera Énergir qui pourra faire les représentations nécessaires auprès du gouvernement fédéral canadien afin de créer et vendre des UC.

[240] Tel qu'indiqué dans la section précédente, le marché des UC est un marché indépendant et autonome créé par l'autorité fédérale canadienne. Les activités de création et de vente de UC sont des activités distinctes des contrats de fourniture. Il revient au gouvernement fédéral d'émettre les UC et non aux fournisseurs de GSR. Énergir n'est pas soumise au marché fédéral, contrairement au SPEDE, et il ne s'agit pas d'une activité réglementée au sens de la Loi.

[241] La Régie est d'avis qu'Énergir formule un paralogisme lorsqu'elle conclut que les activités de création et de vente des UC sont une condition d'approvisionnement exigée par le producteur de GSR, du seul fait qu'elle a convenu avec ce dernier qu'elle aurait le droit de créer et vendre les UC à partir de l'IC du GSR. Le fait que les deux éléments se succèdent dans le temps n'implique pas que le second est l'accessoire du premier.

[242] Le prix de la fourniture de GSR, soit celui lié à la molécule de CH₄ livrée ou destinée à être livrée par canalisation à un consommateur, et exigé par le producteur de GSR au distributeur, demeurera le même peu importe qu'Énergir participe ou non au marché des UC.

[243] La Régie convient qu'il serait intéressant de faire bénéficier les consommateurs des revenus provenant de la vente des UC. Cependant, le système juridique repose sur le

principe fondamental de la primauté du droit. Ce principe vise à protéger les gouvernés contre la gouvernance arbitraire⁸⁸.

[244] Selon la Régie, l'intention du législateur à l'article 52 de la Loi est clair : le tarif de fourniture doit refléter les coûts réels d'acquisition du gaz naturel exigés par le producteur au distributeur, ainsi que les coûts inhérents en lien avec l'acquisition de la fourniture de gaz naturel, comme si le consommateur l'avait lui-même contracté directement à la source. Le distributeur ne doit faire ni profit ni perte sur la vente de la fourniture.

[245] L'article 52 de la Loi reprend l'article 34 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel*. Lors de l'adoption de cet article 34, voici les propos qui étaient tenus à l'égard de ce dernier :

[Journal des débats de l'Assemblée nationale, 1988, Loi sur la Régie du gaz naturel].

Le Président (M. Cannon): L'article 33 est adopté. J'appelle l'article 34. [Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles]

M. Ciaccia: Cet article obligera le distributeur et la régie à faire bénéficier les groupes ou catégories de consommateurs pour lesquels un rabais aura été consenti par les producteurs.

[Régisseur et président de la Régie du gaz naturel] M. Giroux: Le principe qui est sous-jacent à cela, c'est que le distributeur ne doit pas faire de profits sur la vente du gaz. La rémunération d'un distributeur, c'est sur l'exploitation d'un réseau de distribution. Ici, par exemple, la régie va pouvoir examiner les contrats. Alors, si le distributeur a acquis le gaz, pour fins d'exemple, pour 1 \$ l'unité, le mètre cube, ce dollar doit se refléter dans le tarif. Cela ne veut pas dire que le client va payer 1 \$, parce qu'à cela il faut ajouter les coûts de transport, du transporteur,

⁸⁸ Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 67 : « L'assentiment des gouvernés est une valeur fondamentale dans notre conception d'une société libre et démocratique. Cependant, la démocratie au vrai sens du terme ne peut exister sans le principe de la primauté du droit. C'est la loi qui crée le cadre dans lequel la « volonté souveraine » doit être déterminée et mise en œuvre. Pour être légitimes, les institutions démocratiques doivent reposer en définitive sur des fondations juridiques. Cela signifie qu'elles doivent permettre la participation du peuple et la responsabilité devant le peuple par l'intermédiaire d'institutions publiques créées en vertu de la Constitution. [...] ».

TransCanada PipeLines, depuis la frontière de l'Alberta et ajouter les coûts d'exploitation du réseau de distribution du distributeur. Mais le coût d'achat de la ressource doit être passé, pour qu'il ne fasse pas de profit. C'est cela qui est sous-jacent à ça.

[...]

M. Marcil (Guy): Guy Marcil. On en a parlé lorsqu'on a dit qu'on devait tenir compte du coût de services. Lorsqu'on tient compte du coût de services, c'est à ce moment-là qu'on évalue la quantité d'interfinancements, uniquement à ce moment. En ce qui concerne le commerce du gaz, il n'y a aucun profit. Les gens paient exactement le coût...

M. Claveau: D'achat.

M. Marcil (Guy): ...d'achat. C'est un "pass on".

M. Claveau: D'accord. Le consommateur doit payer son gaz le coût qu'il paierait s'il le prenait en Alberta, directement à la source.

M. Marcil (Guy): C'est cela⁸⁹. [nos ajouts]

[246] La décision D-89-24 de la Régie du gaz naturel indiquait ce qui suit à ce propos :

La Régie est d'avis que l'article 34 permet d'interpréter le mot "condition" comme pouvant inclure la mention de rabais de même que toute autre mention de ristourne, subvention, escompte, bonification, commission, etc., que l'aspect monétaire soit initialement en jeu ou non, en autant que ce soit une condition explicite ou implicite qui, reliée au coût d'acquisition, constitue la considération globale exigée par le producteur pour la prestation de sa production de gaz naturel⁹⁰.

⁸⁹ *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1988, *Loi sur la Régie du gaz naturel*. Pièce [C-ROÉÉ-0229](#), p. 61.

⁹⁰ Pièce [A-0494](#).

[247] Comme le souligne le ROÉÉ dans son argumentation, l'article 52 de la Loi a pour objectif d'assurer que les tarifs du gaz naturel reflètent uniquement le véritable coût d'acquisition du gaz naturel consenti par le producteur.

[248] Tel que la décision D-89-24 le souligne, il ne convient pas d'ignorer, dans l'interprétation de l'article 52 de la Loi, que la considération globale qu'il faut prendre en compte est celle exigée par le producteur pour la prestation de sa production de gaz naturel. Cette considération globale ne peut inclure d'autres intrants, provenant d'autres produits sur d'autres marchés, afin d'augmenter ou de réduire le taux du tarif de fourniture, tel que le propose Énergir.

[249] La Régie ne peut retenir la position d'Énergir pour plusieurs motifs. D'une part, la cession des attributs environnementaux par le producteur qui permettrait une valorisation subséquente par Énergir, dans un marché indépendant et autonome, ne constitue pas une condition d'approvisionnement de nature pécuniaire au sens de l'article 52 de la Loi.

[250] D'autre part, les revenus provenant du marché des UC proviennent de tiers qui ne sont pas parties aux contrats d'approvisionnement en GSR. Ainsi, ces revenus ne sont pas pour la prestation de la production de gaz naturel du producteur ou de ses représentants comme le mentionne la décision D-89-24. Ils proviennent de la vente d'UC, un autre produit que le GSR, et sont le résultat d'une dissociation d'un attribut environnemental de la fourniture de gaz naturel.

[251] Au surplus, la vente des UC et les revenus provenant de cette vente s'effectuent à une période non concomitante à la vente du GSR duquel les attributs environnementaux ont été dissociés.

[252] En fait, aux fins de la création d'UC en fonction du RCP, Énergir pourrait décider d'amalgamer les IC provenant de divers contrats, ou de dissocier les IC provenant d'un même contrat entre divers UC, et vendre à différents prix ces UC, rendant réellement complexe l'association d'une vente d'UC avec celle d'une condition consentie par un producteur dans un contrat d'approvisionnement spécifique. Cette réalité du marché des UC vient d'autant plus renforcer l'argument que les activités de création et de vente des UC sont distinctes et indépendantes des contrats d'approvisionnement de fourniture de GSR.

[253] La Régie estime que le texte de la Loi, tel qu'interprété par Énergir et le régisseur dissident, contrevient à l'intention du législateur aux articles 1 et 52 de la Loi et donne à ces derniers un sens détourné dans le seul but d'atteindre l'objectif d'atténuer le coût plus important du Tarif GSR par rapport au tarif GNT et aux autres sources d'énergies décarbonées.

[254] En ce qui a trait à l'intégration des divers coûts et revenus dans le tarif de fourniture en vertu de l'article 52 de la Loi, la Régie est d'avis que la Loi ne lui accorde pas de pouvoirs discrétionnaires qui lui permette d'étendre ou de modifier ses pouvoirs tarifaires, en ajoutant ou en excluant de nouveaux éléments. Selon elle, la Régie ne peut inclure les coûts et revenus d'une activité optionnelle et distincte des contrats de fourniture de GSR au tarif de fourniture.

[255] Dans la décision de la Cour d'appel de l'Alberta de 2008⁹¹, en se fondant sur le caractère raisonnable de la décision, la Cour jugeait que la décision de l'*Alberta Energy and Utilities Board* était erronée en droit lorsqu'elle avait conclu qu'un actif pouvait être inclus dans la base de tarification, lorsque cet actif n'avait pour but que de générer des revenus pour la clientèle :

[30] Regulation of the gas utility does not give the end customers an ownership interest in the assets of the utility: Stores Block at paras. 63-68. The end customers are entitled to service, not assets. **The service that they are entitled to is the delivery of gas on reasonable and just terms, not revenue generation.** Just as the end customers have no ownership interest in the assets of the utility, **they have no interest in the profits, unregulated revenues, or unregulated businesses of**

⁹¹ Pièce [C-ROEE-0230](#), *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2008 ABCA 200.

the utility. The value of economic assets is often largely determined by the revenues they can generate, and if the end customers are not entitled to any ownership interest in the assets, they are likewise not entitled to any interest in the cash flow generated by those assets: Stores Block at para. 78. **The end customers are entitled to receive gas delivery services from the utility, not revenue-generating services or gas rate subsidization.**

[31] **The view that the Carbon storage facility could remain in the rate base purely to generate revenue is not one that the section can reasonably bear.** The first question upon which leave was granted is answered in the affirmative.

[...]

[33] In conclusion, the questions on which leave was granted should be answered as follows:

1. Did the Board err in law or jurisdiction when it included the Carbon facilities in the rate base as an asset "used or required to be used to provide service to the public within Alberta" when the only function of those facilities is to generate revenue? Yes [...].

[notre emphase]

[256] L'enjeu dans le présent dossier est similaire à celui soulevé dans cette affaire, car il est fait mention ici d'utiliser les revenus provenant d'une activité non réglementée, soit la valorisation des UC, pour diminuer les tarifs des consommateurs finaux.

[257] Tout comme la Cour d'appel de l'Alberta, la Régie est d'avis que les consommateurs ont droit à un service de fourniture dont les taux reflètent les coûts réels qui ont été encourus pour ce service, mais n'ont pas droit aux revenus générés par une activité non réglementée, distincte du service de fourniture.

[258] Pour ces motifs, les revenus provenant de la vente des UC ne peuvent être considérés comme une condition explicite ou implicite qui, reliée au coût d'acquisition, constitue la considération globale exigée par le producteur pour la prestation de sa production de gaz naturel.

[259] De plus, les activités de création et de vente d'UC ne sont pas un coût inhérent à l'acquisition de GSR et ne sauraient être incluses dans le tarif de fourniture de gaz naturel. **En conséquence, la Régie rejette la proposition d'Énergir quant à la valorisation des UC.**

[260] Cela dit, la Régie est consciente du fait que le législateur québécois est présentement à revoir le cadre législatif régissant le secteur de l'énergie. La Régie est d'avis que, dans la mesure où le législateur modifie le cadre réglementaire pour permettre d'inclure des coûts et revenus d'activités distinctes dans le tarif de fourniture, notamment la valorisation des UC, pour les motifs exprimés par le régisseur dissident, l'intégration des revenus provenant de la valorisation des UC dans le tarif de fourniture serait plus bénéfique selon la méthodologie proposée par Énergir dans la section 7.6.5 de la pièce B-0954, soit la stratégie tarifaire alternative ou stratégie tarifaire n° 2. D'ici là, il n'appartient pas à la Régie de juger du caractère approprié des décisions prises par le législateur dans le cadre de ses compétences.

5. DISSIDENCE DU RÉGISSEUR SIMON TURMEL

5.1 CONTEXTE

[261] Le RCP vise à « à prévenir ou à réduire la pollution atmosphérique résultant directement ou indirectement de la combustion de combustibles fossiles liquides »⁹², en exigeant que les FP réduisent l'IC de l'essence et du diesel qu'ils produisent et importent au Canada. Ainsi, pour chaque période de conformité, un FP doit démontrer qu'il se conforme à cette exigence de réduction en créant ou en acquérant des UC auprès d'autres créateurs, puis en utilisant la quantité requise d'UC⁹³.

⁹² [DORS/2022-140](#).

⁹³ [Conformité avec le RCP](#) et pièce [B-0973](#), p. 4.

[262] Selon le RCP, Énergir peut s'enregistrer auprès du ministre de l'Environnement comme « créateur enregistré » en créant des UC gazeux à partir du GSR qu'elle injecte dans son réseau de distribution de gaz naturel.

5.1.1 ACQUISITION DES UC

[263] Les contrats d'approvisionnement en GSR conclus par Énergir dans le cadre de ses activités réglementées prévoient qu'elle acquit non seulement les molécules de GSR mais également tous les attributs environnementaux qui y sont associés, incluant le droit de créer des UC ⁹⁴:

Les contrats d'achat de GSR actuellement en vigueur contiennent une clause qui, en substance, prévoit qu'Énergir obtient les attributs environnementaux associés au GSR qu'elle achète et que ces attributs comprennent, entre autres, tous les droits existants et futurs relativement à des permis, crédits, certificats ou tout autre titre ou droit qui pourraient être créés, obtenus ou reconnus à l'égard notamment de réductions d'émissions consécutives à la substitution de combustibles fossiles par le GSR. Ainsi, contractuellement, le droit de créer des UC appartient à Énergir en vertu de cette clause [...] ⁹⁵.

[264] Le fait de considérer la création d'UC comme un « attribut environnemental », au sens de cette disposition contractuelle, ne présente pas un enjeu juridique et n'a pas été remis en question par les intervenants.

[265] La Régie a dûment approuvé ces contrats d'approvisionnement, lesquels prévoient la valorisation des attributs environnementaux existants et futurs pouvant être créés, obtenus ou reconnus. Énergir présente un exemple de disposition contractuelle :

Énergir est titulaire de tous les attributs environnementaux associés à la production du GNR vendu à Énergir. Ces attributs environnementaux comprennent tous les droits existants et futurs relativement à des permis,

⁹⁴ Pièce [B-0981](#), p. 16 et 17.

⁹⁵ Pièce [B-0939](#), p. 4.

crédits, certificats ou tous autres titres ou droits qui pourraient être créés, obtenus ou reconnus à l'égard :

- i) de réductions d'émissions ou d'émissions évitées de gaz à effet de serre ou de tout autre polluant, consécutives à la substitution réelle ou présumée de carburants ou de combustibles fossiles;
- ii) des attributs ou caractéristiques des sources de production d'énergie renouvelable pour des fins de vente, d'échange, d'étiquetage, de certification, de publicité ou autres.

[...] ⁹⁶.

[266] Depuis l'entrée en vigueur du RCP, le 21 juin 2022, la disposition contractuelle est plus explicite, en faisant directement référence à la création d'UC :

La propriété de tous les Attributs environnementaux associés au GNR vendu par le Producteur à Énergir dans le cadre du présent Contrat est cédée à Énergir par le Producteur. Ces Attributs environnementaux comprennent, sans s'y limiter, tous les droits existants et futurs relativement à des permis, crédits, certificats et unités de conformité, et à tous les autres titres, droits ou avantages qui pourraient être créés, obtenus, reconnus ou associés, notamment en vertu du Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de gaz à effet de serre du Québec ou du Règlement sur les combustibles propres à l'égard de la production, de la distribution ou de l'utilisation du GNR incluant sans s'y limiter à l'égard de réductions d'émissions ou d'émissions évitées de GES ou de tout autre polluant, consécutives à la substitution (réelle ou présumée) de carburants ou de combustibles fossiles par du GNR.

[...] ⁹⁷.

[267] Jusqu'à maintenant, l'acquisition des droits de création d'UC par Énergir s'est faite à coût nul en vertu des contrats d'approvisionnement auprès des producteurs canadiens

⁹⁶ Pièce [B-0939](#), p. 5 et 6.

⁹⁷ Pièce [B-0939](#), p. 6.

et américains. Pour les prochains contrats d’approvisionnement, Énergir entend continuer cette pratique en acquérant le droit de créer des UC, sans coût additionnel⁹⁸.

5.1.2 VALORISATION DES UC

[268] Afin de pouvoir valoriser les UC qu’elle a acquises par le biais de ses contrats d’approvisionnement en GSR, Énergir doit, dans un premier temps, convenir d’un accord de création avec les producteurs canadiens. Cette étape n’est pas requise pour la production du GSR à l’extérieur du Canada⁹⁹.

[269] En date du 30 septembre 2023, Énergir a ainsi créé 7 540 UC approuvés par ECCC. Elle pourrait par ailleurs récupérer potentiellement 66 116 UC depuis juin 2023, notamment via un rapport d’ajustement ou une injection prochaine de GSR dans le réseau de distribution¹⁰⁰.

[270] Dans un deuxième temps, cette valorisation passe par la vente des UC à des FP ou encore à d’autres créateurs enregistrés. À cet égard, Énergir mentionne être en phase finale de discussions pour l’établissement d’ententes contractuelles avec plusieurs FP¹⁰¹.

[271] Énergir estime pouvoir créer 4,8 millions d’UC d’ici 2030, dont la valeur potentielle brute cumulative d’ici 2030, générée par leur vente, pourrait varier entre 595 M\$ et 997 M\$ selon des prix de vente estimés¹⁰².

⁹⁸ Pièce [B-0981](#), p. 17 et 18.

⁹⁹ Art. 21 (1) b) et 95 (1) du [RCP](#).

¹⁰⁰ Pièce [B-0973](#), p. 7.

¹⁰¹ Pièce [B-0981](#), p. 20.

¹⁰² Pièce [B-0981](#), p. 9 à 11.

5.2 QUESTIONS EN LITIGE

[272] La vente d'UC acquises et créées par Énergir soulève les questions suivantes : le revenu découlant de ces ventes doit-il être considéré dans le tarif de fourniture de gaz naturel au sens de l'article 52 de la Loi? Énergir peut-elle valoriser les UC dans le cadre de ses activités réglementées et, incidemment, la Régie a-t-elle compétence à l'égard des revenus qui en découlent ?

[273] De façon générale, à l'exception de la position du ROEE sur laquelle je reviendrai, les participants conviennent, pour différents motifs, qu'Énergir peut valoriser les UC dans le cadre de ses activités réglementées et que la Régie a compétence à l'égard des revenus qui en découlent.

[274] L'ACIG invoque le pouvoir de surveillance de la Régie pour justifier sa compétence à l'égard de la valorisation des UC et fait également un parallèle avec le traitement accordé au SPEDE :

Dans un tel contexte, nous estimons que le rôle de surveillance de la Régie lui permet également de décider quant à l'opportunité ou non des propositions soumises en lien avec la vente des UC puisque celles-ci relèvent ni plus ni moins d'enjeux de commercialisation (valorisation des volumes de GSR) ou encore de socialisation lorsque l'objectif visé est justement de réduire les risques des unités invendues ou encore de réduire ultimement le tarif du GSR pour aussi permettre d'éviter la socialisation. Il s'agit d'un corolaire de son droit de surveillance qui s'aligne avec l'objectif de favoriser le GSR pour limiter les émissions de GES.

L'ACIG fait aussi le parallèle avec le gaz naturel fossile et le SPEDE. Étant donné qu'Énergir, dans le cadre de son activité réglementée acquiert des droits d'émissions au SPEDE en fonction des émissions de GES induites par le gaz naturel fossile pour compenser les émissions de GES du gaz naturel, l'ACIG ne voit pas ce qui s'opposerait à ce que le GSR puisse bénéficier du même traitement concernant les émissions de GES qu'il permet d'éviter. (Par opposition aux émissions induites par le gaz naturel fossile)¹⁰³.

¹⁰³ Pièce [C-ACIG-0158](#), p. 20 et 21.

[275] Pour l'AQPER, la création d'UC est « intrinsèquement liée aux activités de fourniture de GSR d'Énergir ». Il s'agit d'une caractéristique d'approvisionnement en GSR pour laquelle la Régie a compétence en vertu de l'article 72 de la Loi¹⁰⁴.

[276] Selon la FCEI, l'acquisition et la valorisation des UC par Énergir est « une condition d'approvisionnement qui lui est consentie par les producteurs »¹⁰⁵. L'intervenante ajoute que dans l'exercice de sa compétence prévue à l'article 31 (2.1^o) de la Loi, la Régie doit « tenir compte de son devoir de protection des consommateurs prévu à l'article 5 de la Loi »¹⁰⁶.

[277] Enfin, SÉ-AQLPA-GIRAM soumet que l'article 1 de la Loi est interprété de façon large pour permettre à la Régie « de fixer des tarifs dégroupant la molécule de son transport et de sa distribution ». Ainsi, de façon similaire, « la Régie a juridiction de réglementer la vente distincte par un distributeur gazier du démembrement incorporel que constitue le droit de créer des UC [...] », conclut l'intervenant¹⁰⁷.

[278] Les préoccupations des intervenants portent plutôt sur d'autres enjeux, notamment le partage équitable de la vente des UC avec les producteurs de GSR¹⁰⁸ et la question de la cession de volumes de GNR aux membres de l'ACIG, avec ou non l'ensemble des attributs environnementaux, dont le droit de créer et de vendre des UC¹⁰⁹.

[279] Pour les motifs ci-après exprimés, je suis d'avis que le revenu découlant de la valorisation des UC doit être considéré dans le tarif de fourniture de gaz naturel au sens de l'article 52 de la Loi. Je suis également d'avis qu'Énergir peut valoriser les UC dans le cadre de ses activités réglementées et que la Régie a compétence à l'égard des revenus qui en découlent.

¹⁰⁴ Pièce [C-AQPER-0080](#), p. 4.

¹⁰⁵ Pièce [C-FCEI-0214](#), p. 8.

¹⁰⁶ Pièce [C-FCEI-0214](#), p. 3.

¹⁰⁷ Pièce [C-SÉ-AQLPA-GIRAM](#), p. 8.

¹⁰⁸ Pièce [C-AQPER-0080](#), p. 5 et 6.

¹⁰⁹ Pièce [C-ACIG-0158](#), p. 2 et 3.

5.3 RÈGLES D'INTERPRÉTATION

5.3.1 PRINCIPE MODERNE D'INTERPRÉTATION DES LOIS

[280] Le principe moderne d'interprétation des lois fait autorité dans la jurisprudence canadienne, ce qui signifie que les termes d'une loi doivent être lus « dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur »¹¹⁰.

[281] Comme l'indique la Régie dans la décision D-2022-061 :

[334] [...] la méthode moderne d'interprétation implique non seulement de tenir compte du libellé des dispositions de la Loi, mais également de son contexte, afin de permettre l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions selon son véritable sens, esprit et fin. Elle juge également nécessaire d'appliquer le principe de la cohérence interne de manière à ce que chaque disposition de la Loi puisse s'appliquer sans entrer en conflit avec une autre. En application de ce principe, les interprétations qui rendent certains articles de la Loi inutiles doivent être évitées.

[335] En conséquence, les pouvoirs mis à la disposition de la Régie par le législateur, doivent être interprétés de manière large et libérale, sauf disposition contraire de la Loi, et non par une lecture littérale et restrictive. Ses pouvoirs doivent être interprétés en tenant compte du contexte dans lequel la Demande s'inscrit ainsi qu'en ayant en toile de fond les prescriptions de l'article 5 de la Loi¹¹¹.

[282] Ce principe moderne d'interprétation « fait l'objet d'un large consensus »¹¹² et est consacré par le législateur québécois aux articles 41 et 41.1 de la *Loi d'interprétation*, rédigés comme suit :

¹¹⁰ *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, [2019 CSC 65](#), p. 742.

¹¹¹ Dossier R-4169-2021 Phase 1, décision [D-2022-061](#), p. 96 (décision D-2023-024 de la Régie infirmée par la Cour supérieure, *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 500-17-124500-235 du 16 février 2024).

¹¹² *Corporation d'Urgences-santé c. Syndicat des employées et employés d'Urgences-santé (CSN)*, [2015 QCCA 315](#), p. 13.

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 effet¹¹³.

[283] Les propos suivants, énoncés par Elmer A. Drieger et repris par Pierre-André Côté, sont fort intéressants en ce qui a trait à l'exercice d'interprétation d'un décideur :

[...] une interprétation qui n'insiste que sur le texte doit être rejetée, ne serait-ce que pour le motif que les mots n'ont pas de sens en eux-mêmes. Ce sens découle en partie du contexte de leur utilisation, et l'objet de la loi fait partie intégrante de ce contexte. Ajoutons que si l'interprétation strictement littérale présume beaucoup des possibilités du langage humain, elle surestime aussi la clairvoyance et l'habileté des rédacteurs de textes législatifs. La séparation des pouvoirs ne devrait pas exclure nécessairement la collaboration des pouvoirs. Le rédacteur, qui ne peut prévoir toutes les circonstances où son texte devra s'appliquer, doit pouvoir attendre des tribunaux autre chose que des critiques : il doit pouvoir compter sur leur collaboration dans l'accomplissement du but de la loi. Pour reprendre les paroles de Lord Denning, le juge, en raison de la nature particulière de sa fonction, ne peut pas changer le tissu dans lequel la loi est taillée, mais il devrait pouvoir en repasser les faux plis¹¹⁴.

[284] Dans le même ordre d'idées, l'extrait suivant d'une décision de la Cour d'appel du Québec, reprenant un texte de la Cour suprême du Canada, mentionne qu'il : « [...] serait contraire à une saine interprétation de laisser l'emploi d'un terme plus ou moins juste

¹¹³ [RLRQ, c. I-16.](#)

¹¹⁴ *Corporation d'Urgences-santé c. Syndicat des employées et employés d'Urgences-santé (CSN)*, [2015 QCCA 315](#), p. 14.

faire échec à l'intention du législateur, car on ne doit pas supposer qu'il a prévu toutes les conséquences pouvant résulter de l'emploi d'un terme donné »¹¹⁵.

[285] En somme, en interprétant une disposition d'une loi, le décideur doit avoir à l'esprit que le législateur n'a pas pu tout prévoir et on peut s'attendre à ce qu'il doive « repasser les faux plis », en adoptant une posture ouverte en présence d'une ambiguïté « sans changer le tissu dans lequel la loi est taillée ». En d'autres termes, les dispositions d'une loi doivent recevoir une interprétation large et libérale.

5.3.2 INTERPRÉTATION DYNAMIQUE ET NON STATIQUE

[286] En l'espèce, il y a également lieu d'appliquer le principe d'interprétation dynamique, notamment en raison de la nature évolutive du secteur de l'énergie, qui se dégage clairement d'une lecture des termes utilisés par le législateur pour définir la mission et la compétence de la Régie. L'article 5 de la Loi portant sur la mission de la Régie est rédigé 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.

[287] L'« intérêt public », la « protection des consommateurs », le « traitement équitable » des entreprises réglementées, les « politiques énergétiques », le « développement durable » et l'« équité » intergénérationnelle sont des notions qui, associées au pouvoir de surveillance de la Régie ou de fixation d'un tarif suivant l'article 31 de la Loi, permettent de capter des situations évolutives ou nouvelles dans le temps.

¹¹⁵ *Nadeau c. (Québec) (Régie des marchés agricoles et alimentaires)*, [2001 CanLII 20649](#) (QC CA), p. 19.

[288] Comme l'indique la Cour d'appel du Québec, dans de telles circonstances, on parlera d'une « interprétation dynamique » par opposition à une « interprétation statique » :

[280] Puisque la loi parle toujours, elle s'applique « à toutes les époques et dans toutes les circonstances où elle peut s'appliquer ». Ainsi, la loi peut régir des situations dont, au moment de son adoption, on ne soupçonnait pas la survenance. On parlera alors d'interprétation dynamique par opposition à une interprétation statique. L'interprétation dynamique peut être appropriée afin de satisfaire l'objet de la loi lors de changements de circonstances, entre autres, relatifs à des comportements institutionnels, à des consensus professionnels ou à des avancées technologiques ou scientifiques. Ce type d'interprétation peut être approprié lorsque la loi étudiée a pour but de régir une activité en cours dans une perspective de pérennité¹¹⁶.

[289] Ainsi, l'interprétation dynamique est appropriée lorsque la loi a « pour but de régir une activité en cours dans une perspective de pérennité ». C'est manifestement l'un des buts de la régulation économique. Par sa nature, la Régie encadre et réglemente les entreprises monopolistiques dans l'exercice de leurs activités tout au cours de leur existence. Les opérations et le contexte d'affaires de ces entreprises évoluent nécessairement à tous les niveaux et pour différentes raisons, dont les changements technologiques, les contextes économique, social et environnemental, l'urgence climatique, la gouvernance, etc.

[290] La nature particulière d'un organisme de régulation économique se définit comme suit :

[41] Les organismes de régulation appliquent à la fois des normes objectives et subjectives, justifiées par l'intérêt public. La technique consiste à employer, pour la surveillance et l'encadrement d'un secteur de l'activité économique, une combinaison variable de procédés comportant la formulation de normes juridiques ou de règles administratives plus ou moins contraignantes, à portée générale, et qui conduisent à des actes administratifs à portée individuelle.

¹¹⁶ *Ville de Québec c. Ville de l'Ancienne-Lorette*, [2021 QCCA 1344](#), p. 72.

[...]

[43] Du fait de leur mission de surveillance continue, les organismes de régulation disposent de pouvoirs beaucoup plus diffus que les tribunaux administratifs :

L'organisme de régulation ne se borne pas à statuer, comme le fait typiquement un tribunal administratif ou judiciaire, à la demande de l'une des parties à une contestation portant sur la manière d'appliquer une règle de droit à une situation relativement aisée à circonscrire. Il est appelé à décider de questions plus « ouvertes », en tenant compte d'un contexte factuel plus large et plus mobile, sur la base de règles qui ne sont pas toutes des normes juridiques et qui, même lorsqu'elles en sont, demeurent souvent très souples. L'encadrement des pouvoirs discrétionnaires de l'organisme est donc, dans bien des cas, assez faible.

La fonction de régulation suppose [...] un comportement actif.

[...] ¹¹⁷.

[291] Le contexte évolutif entourant la fixation d'un tarif ou la surveillance des activités d'une entreprise réglementée s'est nécessairement transformé entre l'examen d'un dossier en 2000 par rapport à celui examiné en 2024 ou qui le sera en 2040. La Régie ne pourrait exercer pleinement sa mission et ses fonctions si elle devait s'en tenir à une application statique ou figée dans le temps, sans tenir compte de l'évolution que la Loi lui permet de capter. Rapidement, elle se heurterait à des barrières d'application en raison de changements entourant le secteur de l'énergie.

[292] Le contexte énergétique actuel est en profond changement, notamment en raison de l'urgence climatique et de la transition énergétique. Le RCP s'inscrit dans cette mouvance en contribuant « à prévenir ou à réduire la pollution atmosphérique résultant directement ou indirectement de la combustion de combustibles fossiles liquides »¹¹⁸ et

¹¹⁷ *Autorité des marchés financiers c. Assomption, compagnie mutuelle d'assurance-vie*, [2007 QCCA 1062](#), p. 9 et 10.

¹¹⁸ [Gazette du Canada Partie II, vol. 156, n° 14](#), p. 5.

il est approprié d'en tenir compte dans l'interprétation des compétences et pouvoirs de la Régie :

[340] Dans cette optique, la Régie fait sienne le point de vue [d'Hydro-Québec Distribution] lorsqu'elle affirme, en référence à l'arrêt Vavilov, que :

La Loi doit être interprétée selon la méthode d'interprétation contextuelle moderne, c'est-à-dire qu'il faut interpréter le sens d'une disposition législative à la lumière de son contexte. Ce qui a été récemment confirmé dans l'arrêt clé de la Cour suprême du Canada en la matière. Une interprétation dynamique par opposition à une interprétation statique à la lumière de la transition énergétique, des changements climatiques et de la volonté du Gouvernement doit également être préconisée.

[...]

[342] Ainsi, la Régie interprète les pouvoirs que lui accorde le législateur pour exercer sa compétence tarifaire de façon dynamique par opposition à une interprétation statique en tenant compte d'un contexte factuel large, mobile et évolutif¹¹⁹.

5.3.3 EFFET INDÉSIRABLE OU ABSURDE D'UNE INTERPRÉTATION

[293] Le principe moderne d'interprétation suppose également que « l'interprétation que l'on fait d'une loi doit tenir compte des effets de celle-ci. Le législateur ne peut avoir voulu que sa loi ait un effet indésirable ou absurde »¹²⁰.

[294] À cet égard, en se référant à la doctrine et à la jurisprudence, la Cour suprême du Canada mentionne ce qui suit :

¹¹⁹ Dossier R-4169-2021 Phase 1, décision [D-2022-061](#), p. 98 (décision D-2023-024 de la Régie infirmée par la Cour supérieure, *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 500-17-124500-235 du 16 février 2024).

¹²⁰ *Corporation d'Urgences-santé c. Syndicat des employées et employés d'Urgences-santé (CSN)*, [2015 QCCA 315](#), p. 21.

(1) Le législateur ne peut avoir voulu de conséquences absurdes.

[140] Comme le rappelait notre Cour dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, « [s]elon un principe bien établi en matière d'interprétation législative, le législateur ne peut avoir voulu des conséquences absurdes » (par. 27). Le professeur Pierre-André Côté souligne que l'examen de la jurisprudence pertinente tend à indiquer qu'une interprétation sera jugée absurde si elle « mène à des conséquences ridicules ou futiles », si elle crée « un résultat qu'il est impossible de rattacher à la volonté d'un législateur raisonnable et équitable » ou encore si elle est « illogique, incohérent[e], incompatible avec d'autres dispositions ou avec l'objet de la loi » (P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), p. 430-432 (tel que cité dans *Rizzo & Rizzo Shoes*, par. 27); voir aussi 4^e éd. 2009, p. 535-536¹²¹).

[295] Enfin, la Cour d'appel du Québec, référant à une décision de la Cour suprême du Canada, écrit ce qui suit :

[60] Pour clore sur cette question, j'ajoute que la Ville a tort de soutenir que le juge a jugé en équité pour trancher la question qui lui était présentée. Il a plutôt appliqué le principe d'interprétation bien connu voulant que le législateur est présumé ne pas vouloir faire des lois dont l'application conduirait à des conséquences contraires à la raison ou à la justice :

Si un tribunal se trouve dans une situation où la disposition législative dont il est saisi peut être interprétée de plus d'une façon, et qu'une interprétation donnée conduirait à une absurdité ou à une injustice flagrante (voir E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), à la p. 47, et l'arrêt *Grey c. Pearson* (1857), 6 H.L.C. 60), il est bien établi qu'il adoptera celle qui ne produit pas ce résultat, même si les mots employés militeraient fortement en faveur de l'autre interprétation [...]¹²².

¹²¹ *Godbout c. Pagé*, [2017 CSC 18](#), p. 349.

¹²² *Ville de Montréal c. 9114-6308 Québec inc.* [2017 QCCA 33](#), p. 14 et 15.

5.3.4 INTERPRÉTER UN TEXTE EN APPARENCE CLAIR ET CONCLUANT

[296] La Cour suprême du Canada considère également que « même en présence d'un texte en apparence clair et concluant, il importe néanmoins d'examiner le contexte global dans lequel s'inscrit la disposition sous étude »¹²³. Elle précise les limites de l'interprétation textuelle et du recours aux dictionnaires :

32 Il faut toutefois admettre que l'interprétation textuelle connaît des limites. Devant notre Cour, les parties ont présenté de nombreuses définitions du terme « on » tirées de dictionnaires, grammaires ou autres sources encyclopédiques et d'innombrables exemples de lois dans lesquelles le législateur utilisait une formulation similaire ou différente pour signifier l'assujettissement de toute personne ou d'un groupe spécifique d'individus. C'est pourquoi notre Cour considère désormais que, même en présence d'un texte en apparence clair et concluant, il importe néanmoins d'examiner le contexte global dans lequel s'inscrit la disposition sous étude [...]¹²⁴.

[297] La Régie de l'énergie a déjà rappelé cette règle d'interprétation dans l'une de ses décisions :

[34] Récemment, la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ostiguy c. Allie* s'exprime comme suit à ce sujet :

« Notre Cour a déjà souligné que « [d]es mots en apparence clairs et exempts d'ambigus peuvent, en fait, se révéler ambigus une fois placés dans leur contexte » (*Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141, par. 10). 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 contexte, dont les réformes législatives et les débats y afférents (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21). Comme le note le professeur Côté, « *la thèse voulant que l'interprète puisse se restreindre à*

¹²³ *Pharmascience inc. c. Binet*, [2006 CSC 48](#), p. 533. Voir également *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, [2006 CSC 4](#), p. 169, par. 48; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec inc.*, [2005 CSC 62](#), p. 152; *Chieu c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2002 CSC 3](#), p. 104.

¹²⁴ *Pharmascience inc. c. Binet*, [2006 CSC 48](#), p. 532 et 533.

l'exégèse de la seule formule de la loi et faire abstraction du contexte est répudiée nettement aussi bien par la doctrine que par la jurisprudence » [...].

[35] Le passage suivant : « Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : 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 de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » est fréquemment cité par la Cour Suprême du Canada et par les autres tribunaux. Il écarte l'idée qu'un texte clair ne doit pas être interprété¹²⁵.

5.3.5 CONCLUSION

[298] En somme, ces différentes règles d'interprétation doivent être appliquées rigoureusement. Il ne s'agit pas uniquement pour le décideur qui interprète une disposition de loi de les énoncer, mais également de les appliquer au fur et à mesure de son analyse.

5.4 OPINION

[299] Pour répondre aux deux questions en litige soulevées en l'espèce, il s'agit maintenant d'examiner les dispositions pertinentes de la Loi à la lumière des règles d'interprétation présentées précédemment.

¹²⁵ Dossier R-4043-2018, décision [D-2019-025](#), p. 11 et 12.

5.4.1 DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA LOI

Champ d'application de la Loi

[300] L'article 1 de Loi présente son champ d'application comme suit :

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.

[301] Ainsi, selon cette disposition, la Loi s'applique non seulement au transport, à la distribution et à l'emmagasinage du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur, mais également « à la fourniture » de ce gaz naturel, c'est-à-dire la molécule elle-même.

Compétence de la Régie

[302] Les articles 31 (1) 1^o, 2.1^o, 4.1^o et 48 de la Loi présentent la compétence de la Régie, notamment à l'égard de la fourniture de gaz naturel, plus pertinente en l'espèce :

31. La Régie a compétence exclusive pour :

1^o fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné;

[...]

2.1° surveiller les opérations du transporteur d'électricité, du distributeur d'électricité ainsi que celles des distributeurs de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif;

[...]

4.1° examiner toute plainte d'un consommateur portant sur l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture, de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel par un distributeur de gaz naturel et voir à ce que le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujetti aux conditions qui lui sont applicables;

[...]

48. Sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative, la Régie fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné de même que les conditions auxquelles l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité.

[303] La Régie possède donc une « compétence exclusive » pour :

- Fixer le tarif de fourniture du gaz naturel acquis par Énergir;
- Surveiller les opérations d'Énergir afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif; et
- Examiner toute plainte d'un consommateur portant sur l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture, et voir à ce qu'il paie le tarif qui lui est applicable et soit assujetti aux conditions qui lui sont applicables.

[304] Suivant l'article 32 (1) 1° de la Loi, la Régie peut également, de sa propre initiative, « énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe », ce qui inclut le tarif de fourniture de gaz naturel.

[305] De plus, lorsqu'elle fixe un tarif de fourniture de gaz naturel, la Régie doit respecter les prescriptions de l'article 52 de la Loi, rédigé comme suit :

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.

[306] Tel que présenté ci-après, cette dernière disposition de la Loi ne laisse aucune marge de manœuvre à la Régie, qui a la compétence exclusive pour veiller à son respect.

Mission de la Régie

[307] Enfin, selon l'article 5 de la Loi, dans l'exercice de ses fonctions, la Régie doit :

- Assurer « la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable » du distributeur de gaz naturel;
- Favoriser « 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 ».

[308] La Régie a eu l'occasion de préciser de quelle façon l'article 5 de la Loi s'applique. Elle écrit :

[58] Selon l'article 5 de la Loi, la Régie doit concilier, dans l'exercice de ses fonctions, « l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable » du distributeur de gaz naturel. Cette disposition prévoit la façon dont la Régie doit exercer sa compétence. Il s'agit, en quelque sorte, de la toile de fond dont elle doit tenir compte lorsqu'elle exerce les fonctions et pouvoirs que lui

confère le législateur. En l'espèce, c'est le volet « protection des consommateurs » qui préoccupe la Régie¹²⁶.

[309] Cette « toile de fond » est fondamentale en ce qu'elle constitue la « mission »¹²⁷ même de la Régie que lui confie le législateur. En d'autres termes, lorsqu'elle exerce l'une ou l'autre de ses fonctions, la Régie doit toujours tenir compte des différents éléments énoncés à l'article 5 de la Loi, qui couvrent des situations dynamiques.

5.4.2 INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 52 DE LA LOI

[310] Il s'agit maintenant de déterminer si le revenu découlant de la valorisation des UC doit être reflété dans le tarif de fourniture de gaz naturel, au sens de l'article 52 de la Loi.

Valorisation des UC et le tarif de fourniture

[311] L'article 52 de la Loi prévoit qu'un « tarif de fourniture de gaz naturel » doit refléter :

- Son « coût réel d'acquisition »;
- ou
- « toute autre condition d'approvisionnement consentie à un distributeur » par un producteur de gaz naturel.

[312] Au soutien de sa position en ce qui a trait à l'application de cet article à la création et à la valorisation des UC, Énergir invoque, dans sa réponse à une DDR de la Régie, les deux exigences qu'il contient :

¹²⁶ Dossiers R-3839-2013, décision [D-2013-099](#), p. 16, par. 58, et R-3721-2010, décision [D-2010-061](#), p. 18.

¹²⁷ *Papiers White Birch Holding Compagnie c. Régie de l'énergie*, [2012 QCCS 14](#), p. 14, par. 83; *Club de golf St-Jean-de-Matha inc. c. Régie de l'énergie*, [2008 QCCS 6223](#), p. 10, par. 39 et dossier R-3879-2014 Phase 3, décision [D-2015-029](#), p. 20.

L'article 52 LRÉ prévoit spécifiquement qu'un tarif de fourniture de gaz naturel doit tenir compte non seulement du coût réel d'acquisition de ce gaz naturel, mais également de « toute autre condition d'approvisionnement consentie à un distributeur par des producteurs de gaz naturel ». Or, la cession des attributs environnementaux (dont le droit de créer des UC) constitue justement l'une des conditions d'approvisionnement prévues aux contrats qui est consentie à Énergir par les producteurs de GSR.

Énergir soumet ainsi que la valeur découlant de ces attributs environnementaux doit nécessairement se refléter dans le tarif GSR, incluant la valeur nette des UC.

En plus de ce qui précède, Énergir soumet que le « coût réel d'acquisition » du gaz naturel prévu à l'article 52 LRÉ doit non seulement comprendre le coût d'achat initial des molécules de GSR, mais également tout produit net de vente d'UC qui découle de l'acquisition de ces molécules de GSR. Autrement dit, si du GSR initialement acquis pour 15 \$/GJ permet la création et la vente d'UC ayant une valeur nette de 2 \$/GJ, Énergir soumet que le « coût réel d'acquisition » de ce GSR est de 13 \$/GJ, et non 15 \$/GJ. Selon Énergir, le fait que le produit net découlant de la vente des UC (2 \$/GJ) soit obtenu dans un deuxième temps ne saurait justifier l'exclusion de ce montant du calcul du coût réel d'acquisition. Énergir soumet qu'une telle interprétation de l'article 5 LRÉ serait nettement trop restrictive et rappelle que la Régie dispose par ailleurs d'une large discrétion dans son application de l'article 52 LRÉ¹²⁸.

[313] En argumentation, Énergir précise que la cession des attributs environnementaux est une « condition d'approvisionnement » que lui consent le producteur de gaz naturel :

115. L'article 52 LRÉ prévoit spécifiquement qu'un tarif de fourniture de gaz naturel doit tenir compte non seulement du coût réel d'acquisition de ce gaz naturel, mais également de « toute autre condition d'approvisionnement consentie à un distributeur par des producteurs de gaz naturel ». Or, la cession des attributs environnementaux (dont le droit de créer des UC) constitue justement l'une des conditions d'approvisionnement prévues aux contrats qui est consentie à Énergir par les producteurs de GSR.

¹²⁸ Pièce [B-0965](#), p. 3 et 4.

116. Énergir soumet ainsi que la valeur découlant de ces attributs environnementaux doit nécessairement se refléter dans le tarif GSR, incluant la valeur nette des UC¹²⁹.

[314] Enfin, en réplique, Énergir souligne que le « coût réel d'acquisition » doit comprendre les revenus découlant de la vente des UC :

Donc, ce qu'on vous avait dit dans la DDR 15, c'est que non seulement le droit de créer des UC était une condition consentie par un producteur au sens de l'article 52, mais qu'en plus de ça on vous soumettait que la notion même de « coût réel d'acquisition » au début de l'article 52 devait comprendre non seulement le coût initial de la molécule de GSR, mais également le produit net de la vente des UC sur le marché [...]¹³⁰.

[315] Pour les motifs présentés ci-après, à l'instar d'Énergir et de la plupart des intervenants, je suis d'avis que le tarif de fourniture de gaz naturel doit refléter les revenus pouvant découler de la valorisation des UC, en application de l'article 52 de la Loi.

[316] Dans le cadre de ses contrats d'approvisionnement en GSR, Énergir a acquis, pour le bénéfice de sa clientèle réglementée, non seulement la molécule de GSR, mais également tous les attributs environnementaux existants et futurs qui y sont associés, dont le droit de créer des UC.

[317] Dans sa décision D-89-24¹³¹, la Régie du gaz naturel a interprété l'ancien article 34 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel*¹³², dont le libellé est identique à celui de l'article 52 de la Loi.

¹²⁹ Pièce [B-0981](#), p. 35.

¹³⁰ Pièce [A-0503](#), p. 60.

¹³¹ Pièce [A-0494](#).

¹³² *Loi sur la Régie du gaz naturel*, [L.R.Q., c. R-8.02](#) (abrogée le 2 juin 1997).

[318] Elle interprète d'abord de façon large et libérale le mot « condition », dans l'expression « toute autre condition d'approvisionnement » prévue à cette disposition :

La Régie est d'avis que l'article 34 permet d'interpréter le mot "condition" comme pouvant inclure la mention de rabais de même que toute autre mention de ristourne, subvention, escompte, bonification, commission, etc., que l'aspect monétaire soit initialement en jeu ou non, en autant que ce soit une condition explicite ou implicite qui, reliée au coût d'acquisition, constitue la considération globale exigée par le producteur pour la prestation de sa production de gaz naturel¹³³.

[319] L'énumération n'est pas limitative. Elle vise différentes situations pouvant se présenter, que l'aspect monétaire soit initialement en jeu ou non. Il peut s'agir d'une condition explicite ou implicite. L'important, c'est la « considération globale » qui doit être prise en compte. En d'autres termes, par son interprétation et malgré l'absence d'une disposition s'apparentant à l'article 5 de la Loi d'une portée très large, la Régie du gaz naturel couvre tous les scénarios possibles afin de s'assurer que le consommateur paie le coût réel de la fourniture de gaz naturel.

[320] Cette interprétation est dynamique en ce qu'elle tient compte du contexte dans lequel évolue la fourniture d'énergie. Il ne fait aucun doute que les conditions d'approvisionnement consenties par un producteur à un distributeur sont susceptibles de changer dans le temps. Le rabais de l'époque peut être remplacé par une commission, une subvention, une bonification, etc. Aujourd'hui, la considération porte sur les attributs environnementaux, dont la création d'UC. Demain, une autre condition pourrait voir le jour dans la « considération globale » du producteur de GSR.

[321] Dans cette même décision, la Régie du gaz naturel tient également compte de « l'intérêt du consommateur » qui, à terme, assume les coûts de la fourniture. Elle souligne que le consommateur doit « profiter de tous les moyens qui ont pour effet de diminuer le coût » du gaz naturel. Elle ajoute qu'il s'agit d'une obligation de la part du distributeur et du régulateur qui n'ont aucune discrétion à cet égard :

¹³³ Pièce [A-0494](#), p. 12.

[...] il est dans l'intérêt des consommateurs québécois de profiter de tous les moyens qui ont pour effet de diminuer le coût de la marchandise et de promouvoir une plus grande utilisation du gaz naturel, de façon à réduire le prix unitaire de distribution à l'avantage de tous les abonnés.

[...]

La Régie est d'avis que l'article 34 vise à assurer que les bénéfices des escomptes ou rabais accordés sur le prix du gaz soient reflétés dans les tarifs du distributeur.

Cette disposition ne laisse pas au distributeur toute la discrétion de transmettre ce qu'il désire comme escomptes aux consommateurs, et elle l'oblige selon ce que peut prévoir un tarif, à accorder des escomptes aux catégories de consommateurs y désignées, selon les marges consenties par les producteurs pour concurrencer toute autre forme d'énergie, et avec assujettissement à la surveillance de la Régie.

L'article 34, selon la Régie, oblige le distributeur et la Régie par voie de conséquence, à faire bénéficier les groupes ou catégories de consommateurs pour lesquels un rabais a été consenti par les producteurs.

Le coût d'acquisition pour fin d'exemple, de 1 \$ l'unité, doit se [refléter] dans le Tarif de fourniture de sorte qu'il n'y a pas de place à un quelconque profit par le distributeur sur le coût d'achat de la marchandise gaz. Le distributeur est pleinement rémunéré par sa fonction de transport et distribution et non par son action comme mandataire d'achat de la marchandise gaz.

[...]

Ainsi le Tarif de fourniture doit contenir et refléter le coût réel de l'acquisition faite par le distributeur comme mandataire du consommateur ainsi que toute condition consentie au distributeur en considération de la consommation d'un consommateur ou d'une catégorie de consommateurs¹³⁴.

¹³⁴ Pièce [A-0494](#), p. 13 et 14.

[322] Cette décision identifie bien l'intention du législateur. Énergir, mandataire de sa clientèle réglementée, ne peut, sous aucun prétexte, retirer un quelconque profit en lien avec la fourniture qu'elle acquiert. Autrement dit, Énergir « et la Régie par voie de conséquence », ont l'obligation de s'assurer que toute réduction découlant directement ou indirectement d'un avantage ou d'une condition quelconque soit reflétée dans le tarif de fourniture.

[323] Une telle conclusion est conforme avec le principe moderne d'interprétation des lois. Les termes de la Loi doivent être lus « 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 »¹³⁵. À cette fin, on doit rappeler que la Régie doit « surveiller les opérations » d'Énergir « afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif » (article 31 de la Loi) et doit tenir compte de « l'intérêt public » ainsi que de la « protection des consommateurs » dans l'exercice de ses fonctions (article 5 de la Loi).

[324] Selon le ROÉÉ, la valorisation des UC est une « activité distincte et optionnelle » dont la réalisation est conditionnelle à un accord de cession des droits de création :

10. Énergir soumet que la cession des attributs environnementaux serait une condition consentie par les producteurs à un distributeur de gaz naturel au sens de l'article 52 LRÉ. [...]

11. Toutefois, la réelle « condition » à laquelle Énergir fait référence est plutôt la cession ou non du droit de création d'UC. C'est cette condition qui permettrait à Énergir, dans une étape subséquente, de s'enregistrer comme créateur enregistré, puis de créer des UC, pour finalement tenter de les vendre et réduire les tarifs de sa clientèle volontaire si cela est possible.

12. Les revenus de la vente des UC, obtenus par un tiers (FP), ne sont pas une condition d'approvisionnement consentie par un producteurs à un distributeur. Le producteur n'a pas à consentir à la vente d'UC effectuée par Énergir.

13. L'article 52 LRÉ, qui reprend l'article 34 de la Loi sur la Régie du gaz naturel, a pour objet de s'assurer que les tarifs de gaz naturel reflètent uniquement le

¹³⁵ Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, [2019 CSC 65](#), p. 742.

véritable coût d'acquisition de gaz naturel augmenté des coûts de transport, de distribution et d'exploitation du réseau. [...]

14. En effet, la création et la vente d'UC par l'entremise du règlement fédéral est une activité distincte et optionnelle dont la réalisation dépend de la conclusion d'un accord de cession des droits de création. L'approvisionnement en gaz naturel en soi n'est pas conditionnel à la cession des droits de création d'UC. Elle ne constitue donc pas une condition d'approvisionnement consentie par un producteur au sens de l'article 52.

[...] ¹³⁶.

[325] Les dispositions des contrats d'approvisionnement présentées précédemment sont rédigées de manière très large et couvrent les « droits existants et futurs » pouvant « être créés, obtenus ou reconnus » à l'égard notamment d'émissions de GES ou de « caractéristiques des sources de production d'énergie renouvelable pour des fins de vente [...] »¹³⁷. Les contrats d'approvisionnement plus récents ciblent directement les droits relatifs aux UC¹³⁸. En vertu de tels contrats, Énergir a créé 7 540 UC approuvées par ECCC et un nombre potentiel de 66 116 UC sont à récupérer depuis juin 2023¹³⁹.

[326] Il est exact de soutenir que l'acquisition des UC dans un contrat d'approvisionnement en GSR conclu par Énergir ne se traduit pas immédiatement par une réduction du coût du GSR. Un accord de cession des droits de création d'UC est requis ainsi que leur vente à un FP.

¹³⁶ Pièce [C-ROEE-0232](#), p. 3.

¹³⁷ Pièce [B-0939](#), p. 5.

¹³⁸ Pièce [B-0939](#), p. 6.

¹³⁹ Pièce [B-0973](#), p. 7.

[327] Or, le fait que le gain soit futur, potentiel ou conditionnel à l'acte d'un tiers importe peu. Le législateur, en adoptant l'article 52 de la Loi, ne pouvait tout prévoir et n'avait pas à le faire. La Loi « peut régir des situations dont, au moment de son adoption, on ne soupçonnait pas la survenance »¹⁴⁰. Comme mentionné par la Cour supérieure, « il faut rejeter toute interprétation mécanique de la loi lorsqu'il en va de son but et de son économie »¹⁴¹.

[328] Il demeure que les contrats d'approvisionnement contiennent une disposition relative aux attributs environnementaux et qu'une valeur est associée aux UC. L'intérêt des membres de l'ACIG et de l'AQPER en témoigne. Aujourd'hui, c'est la valorisation des UC qui peut avoir un impact sur le tarif de fourniture. Demain, il pourrait s'agir d'un autre processus dont les tenants et aboutissants seront plus complexes que l'application d'un simple rabais, d'une commission ou d'un boni consenti par un producteur à un distributeur.

[329] Enfin, comme mentionné précédemment, « l'interprétation que l'on fait d'une loi doit tenir compte des effets de celle-ci. Le législateur ne peut avoir voulu que sa loi ait un effet indésirable ou absurde »¹⁴². La valeur potentielle brute cumulative d'ici 2030 générée par la vente des UC qu'Énergir estime pourvoir créer pourrait varier entre 595 M\$ et 997 M\$ selon des prix de vente estimatifs¹⁴³.

[330] Le ROÉÉ propose que les droits relatifs aux UC soient plutôt acquis par la filiale d'Énergir. Or, les contrats d'approvisionnement ont été signés par l'entreprise réglementée et ont été dûment approuvés par la Régie. De plus, plusieurs UC ont été créées et sont à être créées par Énergir. Le ROÉÉ propose également qu'Énergir vende le tout à sa filiale. En audience, la question suivante a été posée au témoin du ROÉÉ par le soussigné :

Q. [...] qu'est-ce que je fais avec les UC qui sont créées? Que fait Énergir des UC créées? Parce que je regardais le tableau [...]

¹⁴⁰ *Ville de Québec c. Ville de l'Ancienne-Lorette*, [2021 QCCA 1344](#), p. 72.

¹⁴¹ *Compagnie de recyclage de papiers MD inc. c. MRC de Vaudreuil-Soulanges*, [2019 QCCS 4169](#), p. 35.

¹⁴² *Corporation d'Urgences-santé c. Syndicat des employées et employés d'Urgences-santé (CSN)*, [2015 QCCA 315](#), p. 18.

¹⁴³ Pièce [B-0981](#), p. 9 à 11.

[...]

[...] et il y en a déjà sept mille cinq cent quarante (7 540) en banque, il y a une rétro de soixante-six mille cent seize (66 116) qui va être bientôt déposé, on fait quoi avec eux, avec ces UC là, on les redonne aux producteurs?¹⁴⁴.

[331] Le témoin du ROEE répond comme suit :

R. Aux producteurs. Ou Énergir les a déjà acquis, ils peuvent, Énergir pourrait les céder au prix coûtant à sa filiale non réglementée, qui est déjà enregistrée comme créateur d'UC. Et ce serait une façon de transférer les risques de l'activité réglementée à l'activité non réglementée¹⁴⁵.

[332] Ainsi, pour résoudre le problème à l'égard des UC déjà créées ou à créer, le ROEE suggère de les redonner aux producteurs ou de les « céder au prix coûtant à sa filiale non réglementée », tout en sachant qu'Énergir les a acquises à coût nul¹⁴⁶. Les articles 1, 31 et 52 de la Loi, interprétés à la lumière du devoir de surveillance de la Régie et de sa mission à l'égard de la protection des consommateurs (article 5 de la Loi), ne peut mener à une telle conclusion « indésirable » ou « absurde ».

[333] Alors que les consommateurs ont entièrement payé le GSR, incluant les attributs environnementaux et le droit de créer des UC associés, acquis par Énergir pour leur bénéfice, comment justifier le fait qu'ils ne pourraient bénéficier d'une quelconque réduction tarifaire au motif que les revenus pouvant en découler sont conditionnels à l'achat par un tiers? En cédant tous les attributs environnementaux, les producteurs ont cédé des droits dont la réalisation dépendra du régime juridique en vigueur au moment de leur valorisation.

¹⁴⁴ Pièce [A-0499](#), p. 203.

¹⁴⁵ Pièce [A-0499](#), p. 203 et 204.

¹⁴⁶ Pièce [B-0981](#), p. 17 et 18.

Valorisation des UC et les activités réglementées

[334] Le ROEE présente comme suit l'enjeu soulevé au présent dossier :

1. Par sa demande portant sur l'étape E du présent dossier, Énergir désire faire reconnaître par la Régie comme activité réglementée la valorisation des attributs environnementaux liés au GSR suivant le Règlement sur les combustibles propres (RCP), et afin de procéder à la création et la vente d'unités de conformité (UC) et appliquer l'éventuel produit de ces opérations au Tarif GSR payé par la clientèle volontaire¹⁴⁷.

[335] La preuve au dossier ne permet pas de soutenir cette affirmation du ROEE voulant qu'Énergir « désire faire reconnaître par la Régie comme activité réglementée la valorisation des attributs environnementaux liés au GSR ». Énergir soumet plutôt que la valorisation des UC doit se réaliser dans le cadre de ses activités réglementées¹⁴⁸. L'enjeu de la Demande diffère donc de celui présenté par le ROEE.

[336] Au soutien de sa position, l'intervenant présente notamment les arguments suivants¹⁴⁹ :

- La valorisation des UC n'est pas une « activité de fourniture, de transmission, de distribution ou d'emmagasinement de gaz naturel aux fins de l'article 1 » de la Loi;
- La Commission de l'énergie de l'Ontario a conclu que l'épuration du biogaz en GSR n'est pas une activité réglementée et un tel traitement réglementaire constituerait une entrave à la concurrence;
- La Cour d'appel de l'Alberta a jugé que l'utilisation d'un ancien réservoir de gaz naturel à des fins autres que la distribution ne constitue pas une activité réglementée, même si elle permettait une réduction tarifaire.

[337] Il ne fait aucun doute que la valorisation des UC n'est pas une activité réglementée et qu'elle s'inscrit dans un marché concurrentiel. Ce qui est réglementé, c'est la fourniture,

¹⁴⁷ Pièce [C-ROEE-0232](#), p. 1.

¹⁴⁸ Pièce [B-0981](#), p. 34 à 37.

¹⁴⁹ Pièce [C-ROEE-0232](#), p. 5 à 10.

le transport, la distribution et l’emmagasiner du gaz naturel au sens de l’article 1 de la Loi.

[338] La question que l’on doit plutôt se poser est de savoir si la valorisation des UC par Énergir est une activité accessoire ou connexe à ses activités réglementées. En effet, il n’est pas rare qu’une entreprise réglementée effectue des activités accessoires ou connexes à ses activités réglementées, sans pour autant entraver la concurrence. Ce sont les revenus découlant de ces activités qui sont réglementés et pour lesquels la Régie a compétence. Voici quelques exemples.

[339] Bien que la vente de GNL ne soit pas une activité réglementée, Gaz Métro GNL, filiale d’Énergir, utilise une partie de l’usine LSR (réservoir, liquéfacteur, terrain, etc.) en considération d’une compensation monétaire selon la méthodologie de répartition des coûts approuvée par la Régie¹⁵⁰. Les montants versés à Énergir réduisent d’autant les coûts d’opération de l’usine LSR, au bénéfice de la clientèle réglementée. Pour l’exercice financier 2022-2023, la quote-part attribuable à l’activité non réglementée en réduction du revenu requis d’Énergir est de 5,166 M\$¹⁵¹. Dans une décision portant sur un projet d’investissement à l’usine LSR, la Régie mentionne ce qui suit :

[44] La Régie note que le Distributeur évoque qu’une portion de l’impact tarifaire pourrait être supportée par les activités non réglementées ce qui, conséquemment, réduirait l’impact tarifaire du Projet au bénéfice de la clientèle de l’activité réglementée. La Régie est satisfaite des explications fournies par Énergir concernant l’impact tarifaire¹⁵².

[340] Ainsi, la Régie a autorisé l’utilisation d’une partie des actifs d’Énergir par une entreprise non réglementée, au bénéfice de la clientèle. Il est de notoriété publique que la production de gaz naturel liquéfié évolue dans un marché fort concurrentiel et que la filiale d’Énergir aurait pu opérer sans avoir recours aux actifs réglementés.

[341] Une analogie peut également être faite avec la location d’une partie d’un immeuble à bureaux, propriété d’Énergir ou d’Hydro-Québec, et utilisé dans le cadre de leurs

¹⁵⁰ Dossiers R-3837-2013 Phase 2, décision [D-2014-032](#), et R-4076-2018, décision [D-2020-039](#).

¹⁵¹ Dossier R-4177-2022, décision [D-2022-133](#), p. 41.

¹⁵² Dossier R-4084-2019, décision [D-2019-073](#), p. 15.

activités réglementées. La location d'un immeuble n'est pas réglementée et s'effectue dans un marché concurrentiel. Il s'agit d'une activité accessoire ou connexe associée à un bien acquis dans le cadre d'une activité réglementée. Une telle location d'une partie inutilisée d'un immeuble serait à l'avantage de la clientèle qui bénéficierait d'un revenu de location. À cet égard, on peut référer aux différents dossiers d'Hydro-Québec qui font état des « Autres revenus que les ventes d'électricité » considérés par la Régie dans les différents dossiers tarifaires.

[342] Le dossier R-3981-2016¹⁵³ fournit un autre exemple : la Régie y fixe à 7,7 M\$ les revenus de « Facturation externe », lesquels peuvent être en lien avec la location de propriétés d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) :

[259] Le Transporteur précise que la prévision de revenus de facturation externe ne tient compte que des revenus prévus en lien avec les contrats existants pour la location de propriétés diverses, puisqu'il n'est pas en mesure de prévoir le niveau des gains sur la vente de terrains. Il explique que les résultats historiques ne peuvent servir pour déterminer les ventes futures, puisque cette activité ne fait pas partie de ses activités de base, mais représente plutôt des transactions à la pièce selon la demande du marché¹⁵⁴.

[343] Le Transporteur précise comme suit la nature de ces contrats de location de propriétés :

Les revenus de facturation externe correspondent à des revenus ne provenant pas des activités de base du Transporteur. Pour l'année historique 2015, un montant ponctuel de 6,1 M\$ a été réalisé concernant la vente de terrains. L'écart résiduel s'explique par des revenus liés à la location de propriétés diverses provenant de différents partenaires (ex : utilisation de pylônes, panneaux publicitaires installés dans les emprises du Transporteur).

Pour les années de base 2016 et témoin 2017, le Transporteur n'est pas en mesure de prévoir le niveau des gains sur la vente de terrains, puisque cette activité ne fait pas partie de ses activités de base, mais représente plutôt des transactions à

¹⁵³ Dossier R-3981-2016, décision [D-2017-021](#).

¹⁵⁴ Dossier R-3981-2016, décision [D-2017-021](#), p. 70.

la pièce selon la demande du marché, et que les résultats historiques ne peuvent servir pour déterminer les ventes futures puisqu'ils n'ont aucun lien entre eux.

Ainsi, la prévision de revenus de facturation externe ne tient compte que des revenus prévus en lien avec des contrats existants pour la location de propriétés diverses¹⁵⁵.

[344] Il ne fait aucun doute que la location des propriétés du Transporteur pour l'utilisation de pylônes ou de panneaux publicitaires est une activité non réglementée qui s'inscrit dans un marché concurrentiel. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une activité accessoire ou connexe à celles indiquées à l'article 1 de la Loi.

[345] Également, dans le dossier R-4110-2019, la Régie a jugé que le service fourni par Hilo à Hydro-Québec dans ses activités de distribution est lié à l'exercice des « activités de distribution d'électricité » de cette dernière :

[305] Le service de gestion de la demande que le Distributeur obtient d'Hilo fait partie des mesures auxquelles il a recours dans le cadre de sa gestion opérationnelle de ses approvisionnements, aux fins de l'exercice de son obligation déjà mentionnée de distribuer l'électricité à ses clients. Il constitue donc une « activité » pertinente à l'exercice de « ses activités de distribution d'électricité », dont le coût fera l'objet d'un examen lorsque la Régie sera appelée à fixer ou à modifier les tarifs de distribution en vertu de l'article 48.2 de la Loi.

[306] Que ces activités soient exécutées par le Distributeur lui-même, par une filiale d'Hydro-Québec ou par l'intermédiaire de tiers à qui il les impartit, leur opportunité et leur coût sont « réglementé », c'est-à-dire sujets à l'examen de la Régie, lorsqu'elle doit prendre ces coûts en compte dans l'établissement du revenu requis du Distributeur aux fins de la fixation ou la modification de ses tarifs de distribution d'électricité¹⁵⁶.

[346] Le service de gestion de la demande évolue dans un marché fort concurrentiel. La domotique, la « maison intelligente » ou tout autre service similaire constituent des

¹⁵⁵ Dossier R-3981-2016, pièce [B-0072](#), p. 26.

¹⁵⁶ Dossiers R-4110-2019, décision [D-2022-062](#), p. 84, par. 304 et 305.

activités non réglementées. Comme l'indique la Régie dans cette décision, ce n'est pas le « service de gestion de la demande », qui est réglementé, mais plutôt son opportunité et son coût. C'est également le cas dans le présent dossier. Le revenu découlant de la valorisation des UC est réglementé et non l'activité elle-même. Il est à noter que dans le dossier mentionné au paragraphe précédent, un intervenant a soulevé une préoccupation similaire à celle du ROÉÉ en l'instance, que la Régie n'a pas retenue, soit « que la concurrence sera entravée dans ce domaine et ne pourra survivre au Québec »¹⁵⁷.

[347] Enfin, dans le dossier R-4085-2019, la Régie a autorisé le Transporteur à vendre deux fibres optiques pour un prix de 488 900 \$ sur le tronçon entre les postes de la Chute-Allard et de La Tuque, ainsi que six fibres optiques pour un prix de 4 816 000 \$ sur le tronçon entre les postes de la Chamouchouane et Judith-Jasmin. La vente de la fibre optique n'est pas une activité réglementée et le Transporteur se trouvait à concurrencer d'autres commerçants en semblable matière. Dans le même sens, on peut référer à la décision D-2007-013 par laquelle la Régie a retenu le scénario de revente des surplus d'électricité d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution sur les marchés limitrophes¹⁵⁸.

[348] Ces quelques exemples ne servent qu'à démontrer qu'Énergir peut, dans ses activités réglementées, exercer des activités accessoires ou connexes, sans qu'elles soient pour autant réglementées, à la suite de l'acquisition d'un bien qu'elle désire valoriser au bénéfice de sa clientèle. Ils démontrent également que les revenus découlant de ces activités peuvent être soumis à la compétence de la Régie. SÉ-AQLPA-GIRAM soumet d'ailleurs d'autres exemples dans le même sens¹⁵⁹.

[349] Au soutien de sa position, le ROÉÉ invoque une décision de la Cour d'appel de l'Alberta¹⁶⁰ qui a jugé que l'utilisation d'un ancien réservoir d'emmagasinage de gaz naturel par ATCO à d'autres fins que la distribution ne constitue pas une activité réglementée, même si cela devait permettre de réduire les tarifs.

¹⁵⁷ Dossiers R-4110-2019, décision [D-2022-062](#), p. 69, par. 242.

¹⁵⁸ Dossiers R-4085-2019, décision [D-2019-075](#), et R-3624-2007, décision D-2007-13.

¹⁵⁹ Pièce [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0254](#), p. 6 et 7.

¹⁶⁰ Pièce [C-ROÉÉ-0230](#).

[350] La conclusion de la Cour d'appel de l'Alberta repose sur le fait qu'en raison d'un changement législatif, les activités d'ATCO se limitaient à la distribution du gaz naturel et qu'elle n'était ainsi plus habilitée à exercer une activité d'entreposage, maintenant déréglementée. Or, ATCO désirait maintenir le réservoir d'entreposage dans la base de tarification, afin de générer des revenus additionnels, alors qu'il n'était plus requis aux fins des activités de distribution. La Cour d'appel de l'Alberta a conclu que le fait de maintenir un actif dans la base tarifaire, uniquement pour générer des revenus, ne peut s'appuyer sur la loi applicable :

[31] The view that the Carbon storage facility could remain in the rate base purely to generate revenue is not one that the section can reasonably bear. The first question upon which leave was granted is answered in the affirmative.

[...]

[33] In conclusion, the questions on which leave was granted should be answered as follows:

1. Did the Board err in law or jurisdiction when it included the Carbon facilities in the rate base as an asset "used or required to be used to provide service to the public within Alberta" when the only function of those facilities is to generate revenue? Yes¹⁶¹.

[351] L'enjeu dans le présent dossier se distingue nettement de celui soulevé dans cette affaire. Il n'est pas question ici de maintenir un actif non réglementé en opération dans le seul but de générer un revenu, mais plutôt de pouvoir créer et valoriser des UC associées au GNR acquis par contrat dans le cours des activités réglementées d'Énergir. Comme mentionné précédemment, il s'agit d'une activité accessoire ou connexe et l'activité elle-même n'en n'est pas pour autant réglementée.

[352] Le ROEE réfère également à une décision de la Régie citant une décision de la Commission de l'énergie de l'Ontario¹⁶² qui conclut que l'épuration du biogaz en GNR ne peut être considérée comme une activité réglementée, puisqu'elle ne constitue pas une

¹⁶¹ Pièce [C-ROEE-0230](#), p. 12 et 13.

¹⁶² Pièce [C-ROEE-0231](#), p. 17 à 20, référant à la décision *Enbridge Gas Distribution Inc.*, EB-2017-0319.

activité de fourniture, de transmission, de distribution ou d'emmagasiner de gaz naturel :

The OEB finds that the RNG Upgrading Service is not the sale of gas or the transmission, distribution or storage of gas. Rates will not be set for this service under Section 36 of the OEB Act. While Enbridge is permitted to undertake this program within the utility, it must be done as a non rate-regulated activity.

RNG Upgrading is about changing raw biogas into RNG that is interchangeable with conventional natural gas. It is not about the sale of gas, the delivery of gas to a consumer (distribution), the transportation of gas by hydrocarbon transmission line (transmission) or the storage of gas (storage).

Even if RNG Upgrading had been found to be a distribution activity, the OEB concludes that it is not appropriate for the RNG Upgrading Service to be a rate-regulated activity for two reasons. First, RNG Upgrading Service is potentially a competitive activity in Ontario. Enbridge itself acknowledges that the RNG Upgrading Service can also be done by RNG producers. This is the reason that Enbridge has proposed this to be an optional service. Enbridge has argued that there is “no evidence of any current market players who will be adversely impacted by EGD offering a regulated RNG Upgrading service”. The OEB notes that the effect on competitors is only one consideration. Second, the OEB must also consider whether natural gas customers should bear any risk for this competitive service. The OEB finds that they should not¹⁶³.

[353] À nouveau, les faits dans le présent dossier se distinguent de cette affaire. Énergir n'entend pas investir dans des actifs afin d'entreprendre une nouvelle activité, comme l'épuration d'un biogaz, qui ne peut être qualifiée d'accessoire ou de connexe à ses activités réglementées. Énergir a acquis, dans le cadre de ses contrats d'approvisionnement, du GNR dont certains attributs environnementaux peuvent être valorisés. Elle pourrait conserver, en tout ou en partie, ces attributs environnementaux à des fins d'exigences légales ou s'en départir s'ils ne lui sont plus utiles.

¹⁶³ Enbridge Gas Distribution Inc., EB-2017-0319, p. 13.

5.5 CONCLUSIONS

[354] Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis :

- Que le tarif de fourniture de gaz naturel doit refléter le coût réel d'acquisition ou toute autre condition d'approvisionnement consentie à un distributeur par un producteur de gaz naturel, dont les revenus découlant de la valorisation des UC, en application de l'article 52 de la Loi.
- Qu'Énergir peut valoriser des UC dans le cadre de ses activités réglementées et que la Régie a compétence à l'égard des revenus qui en découlent, en application des articles 1, 5, 31 et 52 de la Loi.

[355] En raison de ces conclusions, je déciderais comme suit, en ce qui a trait à la méthodologie à adopter concernant la valorisation de l'IC du GSR dans le tarif de fourniture.

5.5.1 VALORISATION DE L'IC DU GSR

5.5.1.1 Proposition d'Énergir

Détermination de l'IC du GSR et des UC y afférentes

[356] Énergir, dans le cadre de ses activités réglementées, désire faire reconnaître son statut de créateur enregistré afin de :

- Créer des UC à partir du GSR qu'elle se procure auprès de producteurs canadiens et les vendre à des FP (ou à d'autres participants);
- Vendre à des FP (ou à d'autres participants) les UC liées au GSR qu'elle importe des États-Unis.

[357] Les UC créées ou importées par Énergir sont dans la catégorie des combustibles gazeux¹⁶⁴.

[358] Dans ce qui suit, je résume les éléments pertinents du RCP en lien avec la proposition d'Énergir.

[359] Selon le RCP, l'IC de référence du biogaz, du GNR et de l'hydrogène est de 67,8 grammes d'équivalent de dioxyde de carbone par mégajoule gCO₂e/MJ¹⁶⁵. L'IC de référence est une des composantes à partir de laquelle le nombre d'UC est déterminé.

[360] En vertu du RCP, il existe trois méthodes pour déterminer l'IC des combustibles à faible IC¹⁶⁶, dont notamment l'IC du GSR :

- 1) Utilisation de l'IC par défaut, qui est supérieure à l'IC de référence du GSR. Conséquemment, Énergir n'utilisera pas cette méthode car elle ne lui permettra pas de créer des UC.
- 2) Détermination de l'IC selon la formule prévue à l'Article 75 (1) b) du RCP. Cette formule tient compte de la quantité d'émissions liée à l'extraction de la charge d'alimentation à partir de laquelle le combustible est produit, à la production du combustible, à la compression ou à la liquéfaction du combustible, à la production de l'électricité utilisée dans la production du combustible, au transport des charges d'alimentation pour produire le combustible et à la combustion du combustible.
Cette méthode ne peut être utilisée que pendant trois périodes de conformité consécutives.
- 3) Détermination de l'IC selon le modèle ACV et le logiciel openLCA, à la condition que les données relatives, notamment, à l'extraction, au traitement, au transport de la charge d'alimentation utilisée pour produire le combustible, en

¹⁶⁴ Article 20 (b) et (c) du RCP.

¹⁶⁵ Annexe 1 du RCP.

¹⁶⁶ Article 75 du RCP.

plus de celles associées à la combustion, soient disponibles pour une période de 24 mois consécutifs¹⁶⁷.

[361] En ce qui a trait à l'IC, Énergir mentionne qu'elle dispose déjà de toutes les données afin de faire approuver par ECCC une IC selon la deuxième méthode, et ce, pour les trois premières périodes de conformité consécutives d'utilisation.

[362] Lors de l'audience, Énergir précise qu'en date du 30 septembre 2023, elle détient 7 540 UC qui ont été créées selon la deuxième méthode. Elle ajoute que le potentiel d'UC qu'elle pourrait récupérer depuis juin 2022, selon le modèle ACV, est de 66 116 UC¹⁶⁸.

[363] Le nombre d'UC de la catégorie des combustibles gazeux qu'un créateur enregistré peut créer avec le GSR, pour une période de conformité, est déterminé selon la formule suivante¹⁶⁹. Énergir utilise à titre illustratif une IC du GSR de 14 gCO₂e/MJ :

$$\frac{IC_{\text{Diff}} \times Q \times D}{1\,000\,000}$$

où :

IC_{Diff} = IC de référence moins IC du GSR (67,8 - 14 = 53,8 gCO₂e/MJ);

Q = Quantité de GNR produit au Canada ou importé au cours de la période de conformité, pour une utilisation comme combustible au Canada, exprimée comme un volume en m³;

D = Densité énergétique du GNR prévue à l'annexe 2 du RCP (soit 38 MJ/m³) ou selon les spécifications pour le calcul de l'IC au moyen du modèle ACV des combustibles, au choix.

¹⁶⁷ Article 76 (1) du RCP.

¹⁶⁸ Pièce [B-0973](#), p. 7.

¹⁶⁹ Article 95 (4) du RCP.

[364] Par exemple, 2 044 UC pourraient être générées par 1 Mm³ de GNR produit ou importé au Canada¹⁷⁰.

Opportunité pour Énergir de participer au marché des UC

[365] Énergir soumet qu'elle peut acquérir des droits de création d'UC à coût nul, en vertu des contrats d'approvisionnement existants¹⁷¹, auprès des producteurs canadiens et américains de GSR. En effet, pour ces contrats, le droit de créer des UC fait partie de l'ensemble des attributs environnementaux acquis par Énergir.

[366] Cependant, Énergir pourrait devoir rembourser aux producteurs de GSR les coûts de création des UC encourus par ces derniers, afin d'accomplir les formalités administratives exigées en vertu du RCP¹⁷².

[367] Dans ses contrats d'approvisionnement de GSR, Énergir privilégiera une stratégie contractuelle visant à acquérir le GSR et le droit de créer les UC des producteurs, sauf en cas de refus de céder ce droit ou lorsque le prix demandé pour céder ce droit est trop élevé ou assujéti à des conditions inacceptables pour Énergir.

[368] À cet égard, elle ajoute que l'une ou l'autre des trois situations suivantes pourraient survenir :

- 1) Énergir achète le GSR à un prix déterminé et elle obtient le droit de créer les UC sans coût additionnel;
- 2) Énergir achète le GSR à un prix déterminé et elle acquiert le droit de créer les UC à un prix basé sur un pourcentage de la valeur nette de la vente des UC entre Énergir et le fournisseur de GSR;
- 3) Énergir achète le GSR à un prix déterminé et elle acquiert le droit de créer les UC à un prix déterminé.

¹⁷⁰ $2\,044 = 53,8 \text{ g/MJ} \times 1\,000\,000 \text{ m}^3 \times 38 \text{ MJ/m}^3 \div 1\,000\,000$.

¹⁷¹ La liste des contrats existants se trouvent à la pièce [B-0948](#) déposée sous pli confidentiel, annexe Q-3.1.1.

¹⁷² Pièce [B-0947](#), p. 8 et 9, R-1.4.2.

[369] Dans les situations 1) et 2), le prix payé pour le GSR ne se rapportera qu'au prix de la molécule de GSR. La situation 2) pourrait cependant donner lieu au versement ultérieur, au fournisseur de GSR, d'un montant correspondant au pourcentage prévu du partage de la valeur nette de la vente des UC correspondant aux volumes de GSR.

[370] Le Distributeur présente les avantages et les inconvénients du scénario selon lequel il obtiendrait les droits de créer des UC dans le cadre de ses activités réglementées pour la totalité du GSR qu'il acquiert et que les profits qui en découlent serviraient à réduire le Tarif GSR¹⁷³.

Situation 1)

- 100 % du GSR acquis permet de générer des UC sans coût additionnel;
- 100 % de la valeur nette issue de la vente des UC est intégrée à la baisse du tarif de GSR;
- Aucun inconvénient.

Situation 2) Avantages :

- 100 % du GSR acquis permet de générer des UC sans coût additionnel;
- Une partie (100 % - X %) de la valeur nette issue de la vente des UC est intégrée à la baisse du tarif de GSR, où X représente le pourcentage qui serait remis au fournisseur de GSR à la suite de cette vente.

Inconvénients :

- Le pourcentage X remis ultérieurement au fournisseur de GSR ne contribue pas à réduire le tarif de GSR, mais il pourrait permettre à Énergir d'acquérir davantage de GSR dans le nouveau contexte du marché incluant le RCP.

¹⁷³ Pièce [B-0947](#), p. 18, R-3.3.1.

[371] Dans le scénario où le Distributeur n'obtiendrait pas tous les droits de créer des UC dans le cadre de ses activités réglementées pour le GSR qu'il acquiert, où certains producteurs désireraient conserver leur droit de créer les UC, les avantages et les inconvénients seraient les suivants¹⁷⁴ :

Situation 1) Avantages :

- Seulement une partie (Y) du GSR acquis permet de générer des UC;
- 100 % de la valeur nette issue de la vente des UC sur les volumes Y de GSR est intégrée à la baisse du Tarif de GSR.

Inconvénients :

- Énergir ne peut pas créer des UC avec une partie des volumes de GSR acquis (100 % - Y);
- L'effet favorable sur le tarif de GSR est limité à la valeur nette des UC issue des volumes Y.

Situation 2) Avantages :

- Seulement une partie (Y) du GSR acquis permet de générer des UC;
- 100 % de la valeur nette issue de la vente des UC sur les volumes Y de GSR est intégrée à la baisse du Tarif de GSR.

Inconvénients :

- (100 % - X %) de la valeur nette issue de la vente des UC sur les volumes Y de GSR est intégrée à la baisse au tarif de GSR, où X représente le pourcentage qui serait remis au producteur de GSR à la suite de la vente des UC.
- Le pourcentage X remis ultérieurement au producteur de GSR ne contribue pas à réduire le tarif de GSR, mais il pourrait permettre à Énergir d'acquérir davantage de GSR dans le nouveau contexte du marché incluant le RCP.

[372] Enfin, advenant que les producteurs de GSR soient invités à créer eux-mêmes les UC, ou par le biais d'un courtier, de telle sorte que le Distributeur n'obtiendrait aucun

¹⁷⁴ Pièce [B-0947](#), p. 18, R-3.3.2.

droit de créer des UC (situation 3), ce dernier ne subirait que les inconvénients suivants¹⁷⁵ :

- Perte d'opportunités économiques pour les clients;
- Aucun effet favorable sur le tarif de GSR pour les clients;
- Considérant la complexité et la lourdeur du processus administratif découlant du RCP, une partie des UC pourrait ne pas être créée par les producteurs de GSR. La valeur des UC ne bénéficierait alors ni aux producteurs ni aux clients d'Énergir.

[373] En ce qui a trait à la situation 3), Énergir ne prévoit pas l'appliquer à court ou moyen termes. De cette manière, elle soumet qu'il n'y a aucun risque que le prix payé pour acquérir le droit de créer les UC soit supérieur à la valeur nette issue de la vente des UC.

[374] Lors de l'audience, Énergir précise les raisons pour lesquelles sa clientèle serait privée de la valeur potentielle, qu'elle juge substantielle, si elle laissait aux producteurs de GSR le soin de valoriser leurs UC¹⁷⁶.

[375] À cet égard, le Distributeur mentionne que les contrats existants incluent les droits de créer des UC et que les revenus y afférents sont importants.

[376] Il mentionne également que le prix du GSR canadien ne serait pas réduit si les producteurs canadiens valorisaient eux-mêmes les IC, puisque les financiers ne tiennent pas compte des UC, les membres de l'AQPER ne seraient pas enclins à réduire leur prix et la majorité des producteurs ne seraient pas en mesure de créer des UC à cause de la complexité et la lourdeur des processus du RCP.

¹⁷⁵ Pièce [B-0947](#), p. 19, R-3.3.3.

¹⁷⁶ Pièce [B-0981](#), p. 21 à 28.

[377] En outre, Énergir est d'avis qu'il est improbable que les producteurs américains diminuent le prix de leur GSR en échange d'une exclusion contractuelle du droit d'Énergir de créer des UC.

Valeur potentielle des UC

[378] Selon Énergir, la valeur potentielle des UC associée à son GSR d'ici 2030 dépend de plusieurs facteurs dont :

- Les quantités de GSR qu'elle injectera dans son réseau de distribution et de l'IC y afférente (ou de l'IC propre à chacune des sources de GSR);
- Les contrats d'approvisionnement et la signature d'accords de création avec les producteurs canadiens;
- La confirmation de son statut à titre d'importateur pour le GSR produit à l'extérieur du Canada;
- Le prix de vente des UC.

[379] Par ailleurs, afin d'estimer le prix de vente des UC, le Distributeur s'appuie sur trois scénarios du coût sociétal des émissions de GES en 2022. Les coûts pour 2022 sont indexés annuellement à 2 % jusqu'en 2030¹⁷⁷.

[380] À l'aide des prévisions d'injection de GSR dans son réseau, de création d'UC et des prix de vente des UC, Énergir estime que la réduction du Tarif GSR pourrait se situer entre 2,70 \$/GJ et 4,53 \$/GJ en 2022 et entre 6,93 \$/GJ et 11,63 \$/GJ en 2030.

[381] En considérant la valeur cumulative d'ici 2030, la valeur des UC pourrait varier entre 595 M\$ et 997 M\$, selon les scénarios.

[382] Selon Énergir, ces estimations révèlent les impacts potentiellement favorables de l'utilisation des UC pour réduire le Tarif GSR. Cependant, elle mentionne que la réduction

¹⁷⁷ Les trois scénarios de prix utilisés proviennent du résumé de l'étude d'impact du RCP réalisée par ECCC et citée par Énergir.

réelle de ce tarif pourrait être moindre si des producteurs de GSR ne vendaient à Énergir que le GSR en choisissant de conserver leur droit de créer des UC.

[383] En outre, Énergir soutient que l'utilisation du coût sociétal évalué par ECCC ne doit pas être interprétée comme correspondant au prix de vente des UC, puisque ce dernier sera déterminé par l'offre et la demande dans le cadre du RCP¹⁷⁸. Elle ajoute qu'il s'agit d'une hypothèse ne s'appliquant qu'au présent dossier¹⁷⁹.

Comptabilisation et tarification

[384] La méthodologie de comptabilisation des UC proposée par le Distributeur repose sur le principe selon lequel le prix total payé au contrat d'approvisionnement de GSR serait dorénavant alloué entre la valeur du GSR et celle des UC¹⁸⁰. À ces fins, Énergir définit le Coût ajusté du GSR :

Coût ajusté du GSR =

Prix total payé au contrat d'approvisionnement de GSR – Coût d'acquisition des UC.

[385] Les UC seraient considérées comme des actifs intangibles dont la durée est indéfinie¹⁸¹. Elles seraient comptabilisées à leur coût d'acquisition au moment de leur création, c'est-à-dire au moment où le GSR auquel ces UC sont associées serait injecté dans le réseau gazier.

[386] Le coût d'acquisition des UC serait évalué selon leur juste valeur marchande, ajustée selon les risques et les incertitudes associés au marché des UC et à son émergence, et selon le degré de certitude d'Énergir quant aux éventuels revenus de vente des UC¹⁸².

¹⁷⁸ Pièce [B-0929](#), p. 7.

¹⁷⁹ Pièce [B-0954](#), p. 25, l. 21 et 22.

¹⁸⁰ Pièce [B-0947](#), p. 26, R-4.4.1.

¹⁸¹ Pièce [B-0967](#), p. 5, R-1.2.

¹⁸² Pièce [B-0947](#), p. 21 à 25, R-4.2, R-4.2.1, R-4.3, R-4.3.1 et R-4.3.2.

[387] Plus précisément, Énergir propose la formule suivante pour le calcul du coût d'acquisition des UC :

$$\text{CAUC} = (\text{JVM des UC}) \times (1 - \text{Prime de risque en \%}) - \text{Coûts de création}$$

où

CAUC = Coût d'acquisition des UC;

JVM = Juste valeur marchande.

[388] Énergir soumet que les coûts de création des UC, tels ceux des services professionnels afin d'établir la valeur des IC à l'aide du modèle ACV, doivent être soustraits des coûts d'acquisition afin d'éviter de surévaluer la valeur comptable des UC.

[389] Énergir soumet qu'elle sera vigilante afin de s'assurer que le prix de vente des UC lui permette de créer une valeur nette positive, après considération des coûts d'acquisition et de droit de création des UC¹⁸³.

[390] À cet égard, elle souligne que l'utilisation de la prime de risque dans le calcul du coût d'acquisition des UC est une approche prudente qui fera en sorte que ce dernier sera inévitablement inférieur à la valeur réelle des UC¹⁸⁴.

[391] Les coûts d'acquisition et de création des UC seraient inscrits au CFR « Inventaire d'UC », lequel serait maintenu hors base de tarification et porterait rendement au CMPC.

[392] Par la suite, les UC demeureraient au coût historique jusqu'à leur vente, sans amortissement, à moins d'une dépréciation de valeur due à des circonstances externes.

¹⁸³ Pièce [B-0954](#), p. 32, l. 7 à 10.

¹⁸⁴ Pièce [B-0941](#), p. 4, R-1.2.3.

[393] Le rendement et les impôts seraient capitalisés sur l'inventaire des UC, au même titre qu'ils le sont pour les droits d'émission de GES. Ces sommes seraient récupérées auprès de la clientèle du Tarif GSR au moment de la vente des UC¹⁸⁵.

[394] Le CFR « Inventaire d'UC » s'amortirait selon le CMV, lequel est le reflet du coût d'acquisition. L'amortissement de ce CFR serait porté en baisse des revenus nets générés lors de la vente des UC.

[395] Les gains ou les pertes provenant des écarts entre le coût d'acquisition des UC et la valeur de leur vente seraient inscrits au CFR « Ventes d'UC », étant donné que ce CFR est le résultat des revenus tirés de la vente moins le CMV.

[396] Ce second CFR serait également maintenu hors base de tarification et porterait rendement au CMPC. Il serait présenté au rapport annuel puis amorti lors du deuxième exercice tarifaire subséquent.

[397] En somme, la réduction du Tarif GSR s'effectuerait sur deux dossiers tarifaires distincts :

- Lors de l'année tarifaire t_1 , réduction du Tarif GSR selon la valeur des coûts d'acquisition des UC de l'année t_1-1 ;
- Lors de l'année tarifaire t_2+2 , réduction du Tarif GSR selon la valeur nette des ventes d'UC lors de l'année t_2 .

[398] La pièce B-0979 contient un exemple du cycle complet de création et de vente d'UC¹⁸⁶. À l'aide des données de cet exemple, Énergir illustre la méthodologie de comptabilisation et de tarification des UC qu'elle propose¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Pièce [B-0979](#).

¹⁸⁶ Pièce [B-0979](#) (version révisée de la pièce [B-0929](#), annexe 1).

¹⁸⁷ Pièce [B-0947](#), p. 26, R-4.4.1.

Causalité des coûts

[399] La causalité des coûts associés à l'acquisition et à la vente des UC est liée à l'intention d'Énergir de réduire le coût d'acquisition du GSR par le biais des transactions relatives aux UC.

Fonctionnalisation

[400] L'objectif de la fonctionnalisation est de déterminer à quel service (fourniture, transport, équilibrage, distribution ou SPEDE) les coûts doivent être attribués.

[401] Étant donné que le coût d'acquisition des UC fait partie des ententes contractuelles de fourniture de GSR et qu'il réduirait le coût d'acquisition du GSR, le Distributeur soumet qu'il est nécessaire que celui-ci soit fonctionnalisé au même service que les achats de GSR, à savoir le service de fourniture.

[402] Quant aux coûts de création des UC, ils font partie intégrante de la valeur comptable des UC puisqu'ils ne seraient pas encourus si des UC n'étaient pas acquises. De ce fait, leurs coûts de création doivent également être fonctionnalisés au service de fourniture.

[403] La valeur nette découlant de la vente des UC est établie selon les coûts d'acquisition et de création comptabilisés. Les coûts d'acquisition et de création des UC étant comptabilisés au service de fourniture, la valeur nette découlant de leur vente doit également être fonctionnalisée au service de fourniture.

Classification

[404] Considérant sa proposition, selon laquelle le prix total payé au contrat d'approvisionnement de GSR serait dorénavant alloué entre la valeur du GSR et la valeur des UC, Énergir conclut que les coûts d'acquisition doivent être intégrés à même les coûts de GSR du service de fourniture.

[405] De même, la valeur nette générée par la vente des UC est établie en fonction des coûts comptabilisés pour l'acquisition des UC. Ainsi, Énergir juge qu'à l'instar des coûts comptabilisés pour leur acquisition, la valeur nette générée par la vente des UC doit être classifiée à même les coûts de GSR du service de fourniture.

[406] Par ailleurs, selon la méthode de fonctionnalisation et d'allocation en vigueur à l'égard du GSR, le Distributeur rappelle que les coûts et les revenus de fourniture sont égaux. Il mentionne que sa proposition relative à l'intégration du coût d'acquisition des UC et de la valeur nette découlant de leur vente aux coûts de GSR du service de fourniture maintiendra cette égalité.

Allocation

[407] Énergir propose d'allouer le coût d'acquisition des UC et de la valeur nette issue de leur vente selon le facteur d'allocation existant FB01F-GNR¹⁸⁸. En effet, selon la proposition d'Énergir relative à la classification des coûts, ces deux composantes seraient intégrées dans les coûts de GSR du service de fourniture, lesquels sont alloués selon le facteur FB01F-GNR.

[408] Par ailleurs, Énergir rappelle que les revenus de fourniture de GSR sont alloués d'après le facteur FB07F-GNR¹⁸⁹.

Tarifification

[409] Dans sa décision D-2021-158, la Régie approuvait la formule suivante afin de déterminer le Tarif GSR¹⁹⁰ :

$$\begin{aligned} \text{Tarif GSR} = & \text{Coût moyen d'achat projeté pour les 12 mois du dossier tarifaire} \\ & + \text{Écart de prix cumulatif GSR} + \text{Surcoût GSR inventu} \end{aligned}$$

¹⁸⁸ Décision [D-2021-158](#), p. 52.

¹⁸⁹ Décision [D-2021-158](#), p. 59.

¹⁹⁰ Décision [D-2021-158](#), p. 56.

Méthodologie tarifaire n° 1

[410] La première composante de la formule est le coût moyen pondéré des achats de GSR projetés pour les 12 mois du dossier tarifaire. Le coût moyen est établi selon les prix de fourniture du GSR payés à chacun des producteurs, fonctionnalisés à Dawn.

[411] Considérant sa proposition selon laquelle le prix total payé au contrat d'approvisionnement de GSR serait dorénavant alloué entre la valeur du GSR et la valeur des UC, Énergir propose de modifier le Tarif GSR de la façon suivante (la modification est indiquée en gras et italique)¹⁹¹ :

$$\begin{aligned} \text{Tarif GSR} = & \text{Coût moyen d'achat projeté pour les 12 mois du dossier tarifaire} \\ & - \text{Coût moyen d'acquisition projeté des UC pour les 12 mois de la cause tarifaire} \\ & + \text{Écart de prix cumulatif GSR} + \text{Surcoût GSR inventu} \\ & + \text{Valeur nette (VN) de la vente des UC} \end{aligned}$$

où :

$$\text{VN de la vente d'UC} = \frac{(\text{Solde du CFR « Vente d'UC}_{t-2} \text{ »} + \text{Intérêts capitalisés}_{t-1})}{\text{Volume prévu de ventes de GSR au dossier tarifaire}}$$

et

Volume prévu de ventes de GSR au dossier tarifaire = l'ensemble des volumes de GSR dont la distribution est prévue (excluant les achats directs), provenant à la fois de l'achat volontaire et de la socialisation de volumes.

¹⁹¹ Pièces [B-0977](#) et [B-0979](#) (version révisée de la pièce [B-0929](#), annexe 1).

[412] La proposition d'Énergir consiste à diminuer le Tarif GSR d'une année tarifaire t produisant les effets suivants :

- Une baisse liée à l'acquisition prévue d'UC lors de l'année tarifaire t , laquelle est basée sur leur coût moyen d'acquisition projeté;
- Une baisse liée à la concrétisation de la vente d'UC lors de l'année tarifaire $t-2$.

[413] Énergir est d'avis que l'arbitrage entre la baisse du prix du GSR préalable à la concrétisation des ventes d'UC et le risque associé au marché émergent des UC est satisfaisant, puisque le coût moyen d'acquisition comprend un facteur de risque. Ce facteur permet d'atténuer le risque associé au marché émergent des UC, parce qu'il serait particulièrement élevé (75 %) lors du démarrage de la filière et qu'il serait réévalué à chacun des dossiers tarifaires subséquent, en fonction du développement du marché et du degré de certitude d'Énergir quant aux éventuels revenus de la vente des UC.

Méthodologie tarifaire n° 2

[414] Le Distributeur a considéré une stratégie tarifaire alternative (stratégie tarifaire n° 2) à celle qu'il préconise. Cette seconde stratégie consiste à diminuer le Tarif GSR uniquement lorsque les ventes d'UC se concrétisent.

[415] Autrement dit, le Tarif GSR n'intégrerait pas une réduction *a priori* du coût d'acquisition des UC. Ainsi, lors de l'acquisition du GSR, la pleine valeur du contrat de GSR serait intégrée au coût d'acquisition du GSR. La diminution du Tarif GSR ne s'observerait que lors du deuxième exercice tarifaire suivant la vente des UC.

[416] Selon Énergir, les avantages et inconvénients de chacune des deux stratégies tarifaires considérées sont les suivants :

TABLEAU 1¹⁹²**AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES DEUX STRATÉGIES TARIFAIRES**

Stratégie 1 Ajustement tarifaire à la création et à la vente des UC	Stratégie 2 Ajustement tarifaire à la vente des UC uniquement
Avantages	
<ul style="list-style-type: none"> • Baisse du tarif GNR plus rapide • Équité intergénérationnelle améliorée • Cohérence avec la méthodologie comptable • Limitation de la volatilité du tarif GNR 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun risque de surévaluation de la baisse de tarif
Inconvénients	
<ul style="list-style-type: none"> • Risque de surévaluation de la baisse de tarif 	<ul style="list-style-type: none"> • Baisse du tarif GNR retardée • Équité intergénérationnelle limitée • Incohérence envers la méthodologie comptable • Volatilité du tarif GNR

5.5.1.2 Position des intervenants**ACIG**

[417] L'ACIG est d'avis qu'Énergir surévalue la valeur cumulative des UC d'ici 2030. Elle rappelle notamment qu'il s'agit d'un marché émergent comportant différents risques et que le nombre de variables pour déterminer la valeur des UC est important¹⁹³.

[418] Dans ce contexte, l'intervenante soumet qu'il serait préférable que la valorisation des UC se fasse uniquement lors de leur vente¹⁹⁴.

¹⁹² Pièce [B-0954](#), p. 50, tableau 18.

¹⁹³ Pièce [C-ACIG-0158](#), p. 17 à 19.

¹⁹⁴ Pièce [C-ACIG-0158](#), p. 17, par. 91.

[419] Considérant les risques de socialisation, l'ACIG préconise l'utilisation de la valeur nette des ventes d'UC au bénéfice de l'ensemble de la clientèle et d'allouer la balance non utilisée à la réduction du Tarif GSR¹⁹⁵.

[420] Selon l'ACIG, l'allocation qu'elle propose pourrait être un incitatif supplémentaire pour Énergir afin de gérer les inventaires de GSR et la demande volontaire, puisqu'en l'absence de socialisation des unités de GSR invendues, l'entièreté de la valeur nette des ventes d'UC pourrait financer des initiatives de décarbonation et réduire le Tarif GSR.

[421] En ce qui a trait à la stratégie de vente des UC par Énergir, comme l'ACIG priorise la cession de volumes aux clients y incluant les attributs environnementaux, elle demande à la Régie d'autoriser Énergir à vendre les UC qui ne seront pas cédées aux clients industriels¹⁹⁶.

[422] L'intervenante demande également à la Régie d'instaurer des mesures de suivi relatives aux données de marché des UC et à la stratégie d'Énergir pour les valoriser.

[423] Enfin, elle demande à la Régie d'approuver l'application des méthodologies de valorisation du GSR que l'ACIG présente jusqu'à l'année tarifaire 2025-2026. Subsidiairement, elle demande de limiter dans le temps les conclusions retenues par la Régie dans la présente Étape E jusqu'à l'année tarifaire 2025-2026, afin d'en refaire le bilan et revoir leur efficacité.

AQPER

[424] L'AQPER accueille favorablement la proposition d'Énergir dans son ensemble, mais considère que sa principale lacune est l'absence d'incitation à produire du GSR à haute teneur en UC par GJ.

[425] Plus précisément, l'intervenante considère que la proposition limite l'intérêt que pourrait avoir un producteur de GSR sous contrat avec Énergir (ou un nouveau

¹⁹⁵ Pièce [C-ACIG-0158](#), p. 19 et 20.

¹⁹⁶ Pièce [C-ACIG-0150](#), p. 24.

producteur) à effectuer les investissements pour maintenir ou augmenter la teneur en UC/GJ de sa production.

[426] Selon l'AQPER, le partage de la valeur nette de la vente des UC doit se faire sans impact sur le prix d'acquisition des GSR¹⁹⁷.

[427] Pour cette raison, elle demande à la Régie d'ordonner à Énergir de partager 50 % de la valeur nette de la vente des UC avec les producteurs de GSR, en sus du prix d'acquisition du GSR.

[428] Par ailleurs, l'AQPER demande à la Régie de limiter ses conclusions au terme de l'Étape E aux UC et au droit de création des UC, à l'exclusion de tout autre type d'attributs environnementaux.

FCEI

[429] La FCEI est globalement en accord avec la proposition d'Énergir à l'égard de la valorisation des UC afin d'en utiliser la valeur nette au Tarif GSR et, incidemment, au Tarif de verdissement, sous réserve de ce qui suit.

[430] Selon la FCEI, le principe de causalité des coûts est central à tout exercice de fonctionnalisation et d'allocation des coûts.

[431] Conformément à ce principe, l'intervenante estime que le traitement des revenus découlant de la vente d'UC devrait favoriser l'attribution de la valeur des UC aux unités de GSR qui ont permis de les engendrer.

[432] Conséquemment, la FCEI soumet que le niveau de la prime de risque proposée par Énergir est trop élevé. Afin de favoriser une meilleure équité intergénérationnelle, elle est d'avis que la prime de risque utilisée pour évaluer le coût d'acquisition des UC devrait être faible.

¹⁹⁷ Pièce [C-AQPER-0080](#), p. 5 à 7.

[433] L'intervenante recommande également d'allouer la valeur nette des ventes d'UC aux volumes de GSR selon les volumes de l'année d'acquisition des UC et non selon ceux du second exercice tarifaire suivant la vente des UC.

[434] En se référant à l'exemple fourni à la pièce B-0929, la FCEI fait remarquer qu'Énergir propose de partager la valeur nette des ventes d'UC entre les clients volontaires de GSR et ceux visés par le Tarif de verdissement selon les volumes de l'année tarifaire t+1, à savoir selon les volumes du second exercice tarifaire suivant la vente des UC¹⁹⁸.

[435] Afin d'améliorer la causalité des coûts et l'équité intergénérationnelle, l'intervenante propose un partage selon les volumes de l'année t-2, soit l'année d'acquisition des UC. La FCEI présente les détails de ses calculs au tableau 1 de sa preuve¹⁹⁹.

[436] Par ailleurs, la FCEI recommande à la Régie de ne pas imposer à Énergir l'obligation de partager la valeur nette de la vente des UC avec les producteurs de GSR²⁰⁰.

[437] S'appuyant sur les témoignages de l'expert et du témoin de l'AQPER, l'intervenante constate qu'Énergir devra payer le même prix pour la molécule de GSR, indépendamment du fait que le droit de créer des UC y soit rattaché ou non.

[438] Dans cette optique, elle juge que la proposition de l'AQPER est peu intéressante économiquement. De plus, la FCEI note que l'AQPER n'a présenté aucune preuve permettant de confirmer que sa proposition aurait un bénéfice réel sur le Tarif GSR.

[439] Enfin, considérant le principe de causalité des coûts, la FCEI s'interroge sur la pertinence d'octroyer aux producteurs une partie de la valeur nette de la vente des UC alors que c'est la clientèle qui assume le risque associé au respect du Règlement par Énergir.

¹⁹⁸ Pièces [C-FCEI-0213](#), p. 4, [B-0979](#) (version révisée de la pièce [B-0929](#), annexe 1), et [B-0977](#).

¹⁹⁹ Pièce [C-FCEI-0208](#).

²⁰⁰ Pièce [C-FCEI-0214](#), p. 7.

GRAME

Choix de la méthode de détermination de l'IC, son processus d'audit et de vérification

[440] Le GRAME est préoccupé par le type de certification qui sera demandé par Énergir pour la fourniture en GSR provenant de l'extérieur du Canada, notamment en ce qui a trait au respect des conditions d'admissibilité limitant la création d'UC dans les cas où il y a un risque élevé de changements indirects dans l'utilisation des terres ayant des effets nocifs sur l'environnement²⁰¹.

[441] Au terme de l'analyse des réponses d'Énergir à ses DDR, aux articles du RCP ainsi que de la *Norme sur les combustibles propres*, le GRAME conclut qu'Énergir a répondu adéquatement aux questions portant sur le respect des critères liés à l'utilisation des terres et au respect de la biodiversité du RCP dans le cadre de ses contrats d'approvisionnement en GSR antérieurs et futurs, notamment afin de permettre la valorisation du GSR via les UC.

Méthodologie de comptabilisation

[442] Selon le GRAME, la proposition d'Énergir de comptabiliser les coûts liés à l'acquisition et à la création des UC dans un CFR, dès que le GSR est injecté dans son réseau, soulève un enjeu à l'égard d'une exigence du RCP selon laquelle une molécule de GSR doit substituer une molécule de gaz naturel traditionnel²⁰².

[443] L'intervenant prend acte des réponses fournies par ECCC à Énergir en lien avec cet enjeu mais il soumet que cette dernière, contrairement aux autres distributeurs gaziers canadiens, est soumise à des cibles minimales réglementaires de livraison de GSR.

[444] Ainsi, il serait possible qu'une quantité importante de GSR demeure en inventaire dans les prochaines années. Considérant que le marché des UC est émergent, par mesure de prudence, la GRAME recommande que la Régie requière qu'Énergir mette en place un suivi, afin de s'assurer que la comptabilisation des UC soit conforme aux objectifs du RCP,

²⁰¹ Pièce [C-GRAME-0173](#), p. 4 à 12.

²⁰² Pièce [C-GRAME-0180](#), p. 5 à 7.

qui vise la création d'UC pour une « quantité de combustible à faible intensité carbone à laquelle peut être attribuée une réduction du nombre de tonnes métriques de CO₂e qui auraient autrement été rejetées en utilisant un combustible de la catégorie des combustibles gazeux ».

[445] Le GRAME recommande à la Régie d'autoriser Énergir à utiliser la méthodologie de comptabilisation qu'elle propose, pourvu qu'elle mette en place le suivi qu'il recommande.

Stratégie d'intégration tarifaire des coûts et des revenus associés aux UC

[446] Le GRAME analyse les avantages et les inconvénients des deux stratégies tarifaires proposées par Énergir pour intégrer les revenus nets des UC au Tarif GSR²⁰³.

[447] Lors de l'audience, l'intervenant souligne que le risque de volatilité du Tarif GSR est élevé d'ici 2030. Dans ces conditions, le principe de stabilité et de prévisibilité tarifaire devrait primer sur la volonté d'Énergir de respecter le principe d'équité générationnelle²⁰⁴.

[448] Il ajoute que la stratégie tarifaire n° 2 permet d'intégrer la valeur nette issue de la vente des UC ultérieurement, soit au moment où les cibles et les coûts d'acquisition du GSR poursuivront leur croissance. Elle pourrait permettre d'équilibrer la volatilité du tarif GNR et, ainsi, de mieux respecter le principe de stabilité tarifaire pour la clientèle d'Énergir.

[449] Ainsi, le GRAME recommande à la Régie d'autoriser la stratégie tarifaire n° 2.

²⁰³ Pièce [C-GRAME-0173](#), p. 19 à 24.

²⁰⁴ Pièce [C-GRAME-0180](#), p. 7 à 9.

ROÉÉ

[450] Tel que susmentionné, le ROÉÉ, s'appuyant sur la Loi, lue à la lumière des fondements de la réglementation des services publics, soumet que la Régie ne devrait pas approuver l'acquisition des droits de créer des UC et leur valorisation à titre d'activité réglementée²⁰⁵.

[451] À cet égard, l'intervenant soumet notamment que ni les termes de la Loi ni la finalité de l'article 52 de la Loi ne permettent de conclure que l'acquisition du droit de créer des UC est un coût réel d'acquisition du GSR. Ils ne constituent pas non plus une condition d'approvisionnement consentie à un distributeur par des producteurs de gaz naturel ou leurs représentants.

[452] Il ajoute qu'il n'appartient pas à la clientèle d'Énergir d'assumer les variations du prix du GSR causées par l'inclusion d'une valeur fictive liée à la vente anticipée, mais incertaine, des UC dans les tarifs.

[453] Par ailleurs, le ROÉÉ est d'avis que la valorisation des UC comporte des risques de dissociation ou vente d'attributs environnementaux et de double comptabilisation. De même, la valorisation des UC est contraire à la finalité de la Loi telle qu'encadrée par son article 5²⁰⁶.

[454] L'intervenant mentionne notamment que l'article 5 de la Loi commande que la Régie s'assure que ses décisions permettent une décarbonation réelle et efficace du secteur énergétique québécois.

²⁰⁵ Pièce [C-ROÉÉ-0232](#), p. 2 à 9.

²⁰⁶ Pièce [C-ROÉÉ-0232](#), p. 10 à 14.

SÉ-AQLPA-GIRAM

[455] SÉ-AQLPA-GIRAM est globalement favorable à la proposition d'Énergir quant à la valorisation des UC.

[456] En ce qui a trait à la détermination du coût d'acquisition des UC, l'intervenant recommande qu'en l'absence de données observables, Énergir utilise les valeurs moyennes des UC (vendues et invendues) calculées par l'expert Beaudoin²⁰⁷.

[457] L'intervenant recommande également que la détermination du coût d'acquisition des UC fasse l'objet d'une réévaluation lors du dossier tarifaire 2024-2025 ainsi qu'à chacun des dossiers tarifaires subséquents.

5.5.1.3 Stratégie tarifaire relative aux UC

[458] **Pour les motifs exposés ci-après, je suis d'avis qu'Énergir devrait intégrer les UC selon la stratégie tarifaire n° 2 présentée à la section 7.6.5 de la pièce B-0954, à savoir de procéder à un seul ajustement à la baisse du Tarif GNR lors du deuxième exercice tarifaire suivant la vente des UC.**

[459] Exception faite du rendement et des impôts, je constate que les deux stratégies tarifaires proposées par Énergir permettent de remettre à la clientèle la même valeur nette de la vente des UC²⁰⁸.

[460] Or, le marché des UC est émergent et la preuve est à l'effet qu'à ce jour, il n'existe pas de données de marché ni de prévisions fiables afin d'en évaluer le potentiel économique.

²⁰⁷ Pièce [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0258](#), p. 4.

²⁰⁸ Pièces [B-0973](#), p. 16, et [A-0495](#).

[461] De surcroît, lors de l'audience, Énergir a énoncé la possibilité que ce marché puisse afficher un niveau de volatilité élevé semblable à celui des LCFS (*low-carbon fuel standard*) de la Californie dont les crédits ont perdu entre 50 % et 70 % de leur valeur en deux ans²⁰⁹.

[462] Par ailleurs, le risque politique dont fait mention Énergir²¹⁰ semble déjà se manifester. En effet, lors de l'audience, l'ACIG a déposé une proposition du gouvernement du Canada relative à une diminution de l'IC du gaz naturel dans le modèle ACV²¹¹.

[463] C'est dans ces conditions que je retiens la stratégie tarifaire n° 2, car elle permet d'éliminer le risque que le Tarif GSR puisse varier d'une année à l'autre à la suite de fluctuations des prix de marché des UC²¹².

[464] En réponse à une question d'audience portant sur les empêchements majeurs de nature conceptuelle et pratique de la stratégie tarifaire n° 2, Énergir mentionne, notamment, que ses états financiers statutaires et réglementaires seraient différents. Elle ajoute par ailleurs que leurs impacts sur l'équité intergénérationnelle seraient limités²¹³.

[465] Ainsi, la stratégie tarifaire n° 2 ne cause aucun préjudice à Énergir. À cet égard, je rappelle que les rapports annuels du Distributeur font état d'écarts entre les états financiers statutaires et réglementaires, notamment à cause du recours aux CFR²¹⁴.

[466] Au regard de l'équité intergénérationnelle, je rappelle que cette dernière vise à assurer une répartition équitable des coûts entre les générations de clients et à éviter que les générations futures aient à financer des investissements ou l'acquisition de biens et la prestation de programmes ou des services dont bénéficieraient uniquement la génération actuelle de clients.

²⁰⁹ Pièce [A-0495](#), p. 93.

²¹⁰ Pièce [B-0960](#), p. 18, R-3.2.

²¹¹ Pièce [C-ACIG-0156](#).

²¹² Pièce [B-0960](#), p. 10 et 11, R-2.2.

²¹³ Pièce [A-0495](#), p. 42, l. 12 à 24.

²¹⁴ Dossier R-4209-2022, pièce [B-0029](#).

[467] À cet égard, je note que pour Énergir la valorisation des UC est une activité accessoire à la conclusion de contrats d’approvisionnement en GSR²¹⁵.

[468] Je note également que les UC ne sont pas financées par les clients, mais bien acquises par le Distributeur sans coût additionnel²¹⁶.

[469] Enfin, je note que l’objectif d’Énergir est de valoriser les UC afin d’améliorer la position concurrentielle du GSR et d’accroître son attrait pour la clientèle volontaire²¹⁷. Selon moi, il s’agit d’un objectif dont la réalisation s’inscrit dans le futur et non dans le présent.

[470] Pour ces raisons, je ne retiens pas le motif de l’équité intergénérationnelle comme facteur déterminant dans le choix de la stratégie tarifaire des UC.

Méthodologie de comptabilisation des UC

[471] Je constate que la méthodologie de comptabilisation des UC est liée à la stratégie tarifaire choisie.

[472] Du fait de mon choix de préférer la stratégie tarifaire n° 2, je n’endosse pas l’utilisation de la méthodologie de comptabilisation des UC présentée à la section 7.4 de la pièce B-0954.

[473] Je suis plutôt d’avis qu’Énergir devrait utiliser la méthodologie de comptabilisation des UC décrite aux paragraphes suivants.

[474] Au moment de l’injection du GSR dans le réseau gazier d’Énergir, le GSR visé par chacun des contrats d’approvisionnement serait comptabilisé à sa pleine valeur²¹⁸. Il

²¹⁵ Pièce [B-0960](#), p. 13, R-2.5.

²¹⁶ Pièce [B-0965](#), p. 7, R-2.3.

²¹⁷ Pièce [B-0954](#), p. 6, l. 21 à 26.

²¹⁸ Pièces [B-0954](#), p. 49, l. 9 à 16, et [B-0939](#), p. 30, R-6.2.

s'ensuit qu'il n'y aurait aucun montant à constater au moment de l'acquisition des UC dans le CFR « Inventaire d'UC » et qu'il n'y aurait aucun rendement ni impôt sur ce CFR.

[475] Autrement dit, les UC seraient des actifs réglementaires obtenus à coût nul à partir des volumes quotidiens de GSR injectés par les divers fournisseurs de GSR d'Énergir, tant ceux situés en franchise, qu'au Canada hors franchise, ainsi qu'aux États-Unis²¹⁹.

[476] Par ailleurs, les UC seraient vendues à des FP ou à d'autres participants du marché du RCP selon le critère « premier acquis / premier vendu ». À cet égard, je retiens la méthodologie de comptabilisation proposée par Énergir, à savoir l'utilisation du CFR « Ventes d'UC ».

[477] Plus précisément, le CFR « Ventes d'UC » servirait à comptabiliser la valeur des ventes d'UC lors d'une année tarifaire t. Il serait amorti dans le Tarif GSR de l'année t+2. Ce CFR serait maintenu hors base et porterait rendement selon le CMPC. Les impôts présumés sur ce CFR seraient calculés et récupérés comme expliqué par Énergir en réponse à un engagement pris à l'audience²²⁰.

[478] En ce qui a trait aux coûts de création des UC, je suis d'avis qu'ils ne répondent à aucun des critères que la Régie prend généralement en compte lorsqu'elle autorise la création ou le maintien d'un CFR, à savoir :

- Les coûts envisagés sont significatifs;
- Il y a nécessité de pallier les effets imprévisibles et incontrôlables sur les activités de l'entreprise réglementée;
- La situation est telle qu'il y aurait un choc tarifaire; ou
- La mise en place de programmes qui, à terme, procurent un certain bénéfice aux client²²¹.

²¹⁹ Pièce [B-0965](#), p. 16 et 17, R-5.1.

²²⁰ Pièce [B-0979](#).

²²¹ Dossier R-3924-2015, décision [D-2016-014](#), p. 61.

[479] Conséquemment, je ne retiens pas la demande d'Énergir de cumuler ces coûts dans le CFR « Inventaire d'UC ». J'estime qu'Énergir devrait plutôt récupérer les coûts de création des UC dans le Tarif annuel du GSR au moment où ils sont encourus.

[480] Dans ce qui suit, j'énonce les motifs additionnels pour lesquels je ne retiens pas la méthodologie de comptabilisation des UC proposée par Énergir.

[481] Selon Énergir, ses stratégies d'approvisionnement lui permettent d'obtenir le meilleur prix possible pour la molécule de GSR, sans payer de prime pour le droit de créer des UC en vertu du RCP.

[482] D'ailleurs, en réponse à une DDR de la Régie, le Distributeur mentionne ce qui suit :

Comme indiqué à la réponse à la question 3.3.1 de la demande de renseignements n° 33 de la Régie à la pièce B-0948, Gaz Métro-13, Document 1, le prix qu'Énergir paie aux producteurs ne vise que la molécule de GSR. Énergir n'entend payer aucun montant additionnel aux producteurs de GSR pour l'acquisition des attributs environnementaux, dont le droit de créer des UC (bien qu'il soit possible qu'un partage de la valeur nette de la vente des UC soit négocié avec les producteurs et que ce partage donne lieu à un versement financier ultérieur)²²².

[483] Bien que les coûts d'acquisition des UC soient nuls, Énergir soumet que sous les US GAAP, il ne serait pas adéquat d'attribuer une valeur nulle aux UC, puisqu'elles ont une valeur économique. En effet, la valeur comptable suit la substance économique du contrat et non sa forme légale²²³.

[484] Or, selon la preuve non contestée, les financiers, même les plus sophistiqués, ne tiennent pas compte de la valeur projetée des UC dans le financement des projets de GNR²²⁴.

²²² Pièce [B-0965](#), p. 7, R-2.3.

²²³ Pièce [B-0967](#), p. 11, R-2.1.1.

²²⁴ Pièce [A-0499](#), p. 63 et 64.

[485] Par ailleurs, je constate que la méthodologie de comptabilisation proposée par Énergir repose sur le fait qu'elle considère les UC comme des actifs intangibles à durée indéfinie²²⁵.

[486] À cet égard, Énergir admet que sa stratégie de vente, qui consiste à vendre les UC dans un horizon proche de leur acquisition, réduit leur durée de vie utile. Elle soumet toutefois qu'en l'absence d'une limite sur la durée de vie légale ou réglementaire du RCP, la reconnaissance des UC à titre d'actifs intangibles à durée indéfinie satisfait les exigences de la norme ASC 350, tout en maximisant la pertinence de l'information financière dans le traitement comptable subséquent de l'UC²²⁶.

[487] Selon une publication de PricewaterhouseCoopers au sujet des actifs intangibles, une détérioration prévue des flux monétaires reliés à un actif intangible est incompatible avec le fait de le caractériser comme ayant une durée de vie indéfinie :

All factors that are pertinent to whether an intangible asset has an indefinite life should indicate that there is no foreseeable limit to the period over which the asset is expected to contribute to the reporting entity's cash flows. All available evidence should be considered and based on historical and projected trends in demand, competition, technological change, and other economic factors affecting the entity and its industry.

It may be difficult to support an indefinite life, except for certain classes of intangible assets (e.g., Federal Communications Commission licenses and trade names). For example, it would be rare for a customer-related intangible asset to have an indefinite life due to the frequency of customer turnover and changes in relationships. In considering whether an intangible asset has an indefinite life, it may be important to consider how an entity determines the fair value of an intangible asset and assesses that asset for impairment (e.g., a forecasted deterioration in annual cash flows may be inconsistent with an indefinite useful life determination)²²⁷.

²²⁵ Pièces [B-0960](#), p. 19 et 20, R-3.4, [B-0960](#), p. 21, R-3.6, et [B-0967](#), p. 5, R-1.3.

²²⁶ Pièce [B-0967](#), p. 6 et 7, R-1.5.

²²⁷ Viewpoint/PricewaterhouseCoopers LLP, 8.2 [Accounting for indefinite-lived intangible assets](#), 15 juin 2023.

[488] Lors de l'audience, un témoin d'Énergir a réitéré que l'objectif du Distributeur est d'intégrer le plus rapidement possible la valeur des UC dans le Tarif GSR²²⁸.

[489] Comme les UC donneront lieu à des flux monétaires pour Énergir dans un horizon prévisible avant de perdre toute valeur au moment de leur vente à des FP ou à d'autres participants du marché, je ne peux retenir l'interprétation d'Énergir selon laquelle les UC sont des actifs intangibles à durée indéfinie.

[490] De plus, en réponse à une DDR de la Régie²²⁹, Énergir confirme que le choix de traiter les UC comme des actifs intangibles à durée de vie indéfinie et d'utiliser une prime de risque dans le calcul de la JVM des UC découle des facteurs suivants :

- Ses états financiers sont préparés selon les US GAAP;
- Comme les UC sont catégorisées à titre d'actifs intangibles dont la durée est indéfinie, ils ne sont pas amortissables. Si les UC étaient des actifs intangibles amortissables, les US GAAP ne lui permettraient pas de les réévaluer selon leur juste valeur marchande;
- Seules des réévaluations de valeur à la baisse seraient possibles (*impairment test*);
- Énergir adopte une approche prudente afin de minimiser les risques de dépréciation d'actifs.

[491] De plus, en l'absence de données observables, Énergir propose d'évaluer la JVM en appliquant une prime de risque au produit du coût sociétal déterminé par ECCC.

[492] D'une part, je retiens des propos de l'expert de l'AQPER que le coût sociétal calculé par ECCC ne vise pas à estimer le prix des transactions d'UC. L'objectif d'ECCC est tout autre, puisqu'il consiste plutôt à estimer les coûts (ou les bénéfices) reliés à la mise en place du RCP pour l'ensemble de la société canadienne²³⁰.

²²⁸ Pièce [A-495](#), p. 38 et 39.

²²⁹ Pièce [B-0967](#), p. 5, R-1.3.

²³⁰ Pièce [C-AQPER-0068](#), p. 11 et 12, R-4.2.

[493] D'autre part, comme mentionné ci-dessus, Énergir utilise la prime de risque à titre d'approche prudente afin de minimiser les risques de dépréciation d'actifs.

[494] À cet égard, je souligne que la détermination de la juste valeur d'un actif selon la norme ASC-820 *Fair Value Measurement* n'a pas pour objectif de minimiser les risques de dépréciation d'actifs²³¹.

[495] Par ailleurs, selon la proposition d'Énergir, le CFR « Inventaire d'UC » serait essentiellement composé de la JVM des UC au moment de leurs acquisition.

[496] Or, selon la norme ASC 820, la JVM ne représente pas une somme réellement déboursée par Énergir pour l'acquisition des UC. Elle correspond plutôt au nombre d'UC acquises, multiplié par un prix répondant à la définition suivante : « *The price that would be received to sell an asset or paid to transfer a liability in an orderly transaction between market participants at the measurement date* »²³².

[497] Quant aux CFR, ce sont des actifs réglementaires créés afin de capter prospectivement les écarts entre les coûts réels et ceux prévus ou pour permettre de prendre en compte les impacts imprévisibles (hors du contrôle de l'entreprise réglementée) sur les tarifs lors de leur fixation²³³.

[498] À mon avis, la preuve est plutôt à l'effet qu'Énergir souhaite utiliser les CFR afin d'offrir une réduction anticipée du Tarif GSR²³⁴.

²³¹ Pièces [B-0947](#), p. 24 et 25, R-4.3.2, et [A-0461](#).

²³² Pièces [B-0947](#), p. 24.

²³³ Dossiers R-3929-2015, décision [D-2015-133](#), p. 7 et 8, R-4000-2017, décision [D-2017-037](#), p. 10 et 11, et R-4009-2017, décision [D-2017-125](#), p. 22.

²³⁴ Pièce [B-0981](#), p. 31 à 33.

Fonctionnalisation et allocation des coûts

[499] L'ACIG et l'AQPER demandent à la Régie de ne pas autoriser Énergir à remettre la totalité de la valeur nette des ventes d'UC aux clients volontaires par le biais d'une diminution du tarif de GSR. Ils demandent plutôt que la valeur nette des ventes d'UC permettent de réduire les coûts du GSR invendu, de financer des initiatives de décarbonation, d'améliorer la rentabilité des producteurs de GSR et de réduire le Tarif GSR.

[500] Selon *Bonbright rate design principles* (1961), la causalité des coûts est un principe encadrant la conception des tarifs dans le cadre du coût de service. De plus, il est attendu que les clients au Tarif GSR et ceux visés par le Tarif de verdissement paient le coût réel des approvisionnements. Dans ce contexte, la valeur de vente nette des UC ne devrait être allouée qu'à ces clients.

[501] Pour cette raison, je ne retiens pas les demandes de l'ACIG relatives au financement des initiatives de décarbonation ni celles de l'AQPER en lien avec l'amélioration de la rentabilité des producteurs à l'égard du partage de la valeur nette des UC.

[502] Lors de l'audience, en se référant à l'exemple de l'annexe 1 de la pièce B-0929, la FCEI a fait remarquer que la valeur nette des UC vendues en t-1 serait partagée entre les clients au Tarif de GSR et ceux visés par le Tarif de verdissement selon les volumes de l'année tarifaire t+1²³⁵.

[503] Afin d'améliorer la causalité des coûts et l'équité intergénérationnelle, l'intervenante propose un partage selon les volumes de l'année t-2. Les détails de l'approche proposée par la FCEI se trouvent au tableau 1 de sa preuve²³⁶.

[504] À l'égard de la recommandation de la FCEI, je réitère que l'objectif de la valorisation des UC par Énergir est de réduire le Tarif du GSR afin d'en accroître l'attrait pour la clientèle volontaire. Dans cette optique, je suis d'avis que l'atteinte de l'objectif fixé par

²³⁵ Pièces [C-FCEI-0213](#), p. 4, [B-0929](#), annexe 1, et [B-0977](#).

²³⁶ Pièce [C-FCEI-0208](#), p. 6.

Énergir doit être priorisé par rapport au principe de l'équité intergénérationnelle, tel que défini par la FCEI.

[505] **Pour l'ensemble de ces motifs, je retiens la méthodologie de fonctionnalisation, de classification et d'allocation proposée par Énergir à la section 7.5 de la pièce B-0954.**

6. INTÉGRATION DE LA VALEUR DES UC AUX CARACTÉRISTIQUES CONTRACTUELLES DE L'ÉTAPE D

6.1 PROPOSITION D'ÉNERGIR

[506] Dans ses décisions rendues dans le cadre de l'Étape D²³⁷, la Régie a approuvé des caractéristiques permettant à Énergir de conclure des contrats de GSR sans approbation préalable de la Régie, dont des caractéristiques de prix :

- Un prix maximal moyen par année pour l'ensemble des contrats, à savoir 20 \$/GJ pour les années tarifaires 2022-2023 et 2023-2024 et de 25 \$/GJ pour les années tarifaires 2024-2025 et 2025-2026;
- Un prix maximal de 45 \$/GJ par contrat selon le volume contracté;
- Les prix sont en dollars 2022 et sont indexés au 1^{er} octobre de chaque année selon l'indice des prix à la consommation présenté au dossier tarifaire.

[507] Énergir soumet que sa proposition à l'égard de la comptabilisation et de la tarification des UC a un impact sur le coût du GSR qui serait comparé aux caractéristiques de prix mentionnées plus haut.

[508] En effet, comme Énergir propose de réduire le coût d'acquisition de la molécule de GSR à l'aide du coût d'acquisition des UC, elle soumet que c'est le coût ajusté du GSR et

²³⁷ Décisions [D-2022-156](#) et [D-2023-022](#).

non le prix payé au contrat de GSR qui devrait servir aux fins du respect des caractéristiques de prix.

[509] En réponse à une DDR de la Régie, le Distributeur précise que sa proposition n'a pas pour objectif de modifier sa façon actuelle de procéder dans ses demandes d'approbation de caractéristiques de ses contrats en vertu de l'article 72 de la Loi²³⁸.

[510] Afin d'illustrer sa proposition, Énergir utilise un exemple selon lequel elle pourrait signer un contrat de GSR à 15 \$/GJ. Dans cet exemple, le coût d'acquisition des UC serait de 1,5 \$/GJ et le coût ajusté du GNR serait 13,50 \$/GJ. Ainsi, le contrat respecterait les deux caractéristiques de prix.

[511] Lorsque la valeur réelle des UC serait connue, par exemple 4 \$/GJ, Énergir utiliserait un prix d'acquisition de 11 \$/GJ pour le GSR de ce contrat (plutôt que 13,50 \$/GJ). Ce prix d'acquisition révisé servirait à déterminer le coût moyen ajusté de l'ensemble des contrats d'approvisionnement en GSR.

[512] Le coût moyen ajusté du GSR servirait par la suite à vérifier que l'ajout d'un nouveau contrat respecte la caractéristique de prix moyen.

[513] Par ailleurs, Énergir confirme que le respect de la caractéristique du prix maximal se ferait à l'aide du coût ajusté du GSR, c'est-à-dire au moment de l'acquisition des UC²³⁹.

²³⁸ Pièce [B-0951](#), p. 2 et 3, R-1.1.1.

²³⁹ Pièce [B-0960](#), p. 29, R-5.1.

6.2 POSITION DES INTERVENANTS

6.2.1 ACIG

[514] Selon l'ACIG, la modification du coût d'acquisition du GSR en le diminuant de la valeur des UC n'est qu'une façon d'augmenter artificiellement la marge de manœuvre quant au prix moyen et au prix maximal approuvés par la Régie²⁴⁰.

[515] L'intervenante mentionne qu'il s'agit d'une manière détournée de modifier les caractéristiques de prix déjà approuvées par la Régie et d'une démonstration probante de la valeur pour Énergir de l'IC dans ses contrats de GSR.

[516] Elle considère qu'il serait préférable d'inclure une caractéristique contractuelle d'IC dans les futurs contrats plutôt que d'utiliser un « proxy » tel que les UC. L'ACIG est d'avis qu'Énergir devrait tenir compte de la valeur des émissions évitées et de l'IC lors de ses prochains appels d'offres et contrats.

6.2.2 FCEI

[517] La FCEI accueille favorablement l'approche des coûts ajustés du GSR afin de valider le respect des caractéristiques de prix²⁴¹.

[518] Toutefois, l'intervenante considère que l'application de cette approche nécessite une perspective de long terme sur la valeur et le risque associés aux UC. Elle considère également que l'approche d'Énergir devrait s'accompagner d'ajustements aux caractéristiques de prix approuvées à l'Étape D.

²⁴⁰ Pièce [C-ACIG-0158](#), p. 23.

²⁴¹ Pièce [C-FCEI-0213](#), p. 5 et 6.

[519] À cet égard, sur la base des hypothèses présentées au dossier, la FCEI propose de réduire les caractéristiques de prix de 2 \$/GJ afin de tenir compte de la valeur des attributs environnementaux afférents au GSR.

[520] L'intervenante questionne toutefois l'opportunité de la proposition du Distributeur, étant donné que le prix moyen est présentement peu contraignant et qu'Énergir prévoit une révision des caractéristiques des contrats au prochain dossier tarifaire.

6.2.3 GRAME

[521] Selon le GRAME, les caractéristiques de prix incluent déjà la valeur des attributs environnementaux, dont notamment la valeur des UC à être créées²⁴².

[522] Il s'ensuit que le prix du GSR ne devrait pas être réduit avant de le comparer aux caractéristiques de prix, à moins de réviser préalablement les caractéristiques de prix.

[523] Entretemps, dans le cas d'un contrat de GSR dont les caractéristiques de prix ne répondraient pas à celles autorisées par la Régie, Énergir pourrait démontrer la valeur additionnelle du GSR liée à ce contrat attribuable à son IC et la valeur des UC sur le marché.

[524] Le GRAME recommande donc de rejeter la demande d'Énergir à l'égard de l'intégration de la valeur des UC aux caractéristiques de prix. Subsidiairement, le GRAME recommande de prévoir, dans le cadre du prochain dossier tarifaire, une révision des caractéristiques de prix.

²⁴² Pièce [C-GRAME-0179](#), p. 9 et 10.

6.2.4 ROÉÉ

[525] Le ROÉÉ réitère sa position selon laquelle la création et la vente d'UC ne constituent pas des activités réglementées. De ce fait, la Régie devrait refuser l'intégration par Énergir de la valeur des UC dans la détermination du tarif GSR²⁴³.

[526] Par ailleurs, dans l'hypothèse où la Régie juge que la création et la vente d'UC constituent des activités réglementées, l'intervenant est d'avis que la Régie devrait tout de même refuser la demande d'Énergir.

[527] À cet égard, le ROÉÉ soumet que, selon la proposition d'Énergir, cette dernière pourrait conclure un contrat de GSR pour 20 ans dont la valeur réelle excède celle établie par la Régie, alors que le prix considéré par Énergir, incluant les UC, est susceptible de varier. En effet, toute modification à la juste valeur des UC, incluant à l'IC du GSR, entraînerait une modification du coût moyen d'acquisition ajusté du GSR.

[528] L'intervenant note également que le respect de la caractéristique de prix maximal se ferait à l'aide de la JVM des UC et non selon leur valeur réelle.

[529] Finalement, le ROÉÉ rappelle que le RCP comporte des risques liés à la politique fédérale, notamment les débats en matière d'environnement et de changements climatiques.

6.2.5 SÉ-AQLPA-GIRAM

[530] SÉ-AQLPA-GIRAM est en accord avec la proposition d'Énergir portant sur l'intégration de la valeur des UC aux caractéristiques de prix²⁴⁴.

[531] Advenant que des producteurs choisissent de conserver le droit de créer leurs UC, l'intervenant mentionne que le coût ajusté du GSR serait égal au prix du contrat de GSR.

²⁴³ Pièce [C-ROÉÉ-0232](#), p. 15 et 16.

²⁴⁴ Pièce [SÉ-AQLPA-GIRAM-0259](#), p. 17 et 18.

Il est alors d'avis que ces producteurs offriront leur GSR à prix moindre que ceux qui vendront le GSR et les UC.

[532] Selon SÉ-AQLPA-GIRAM, il serait opportun que le coût d'acquisition des UC soit réévalué dans le cadre des dossiers tarifaires 2024-2025 et ultérieurs. À cet égard, il souligne l'importance de ne pas sous-estimer le coût d'acquisition des UC, afin d'éviter que trop de contrats nécessitent une approbation spécifique.

6.3 OPINION DE LA RÉGIE

[533] La proposition d'Énergir consiste essentiellement à s'assurer que les caractéristiques de prix d'un contrat de GSR reflètent le prix de ce contrat moins la JVM des UC y afférentes.

[534] Dans un premier temps, la Régie constate que cette proposition résulte d'une DDR dans laquelle l'ACIG cherchait à savoir s'il ne serait pas opportun d'intégrer le coût d'acquisition et la valeur nette de la vente des UC au coût du contrat d'approvisionnement en GSR et non au Tarif GSR²⁴⁵.

[535] La Régie, pour des motifs différents de la part des régisseurs, rejette la proposition d'Énergir d'intégrer la valeur des UC aux caractéristiques contractuelles de l'Étape D, telle que décrite par Énergir à la section 8 de la pièce B-0954.

6.3.1 MOTIFS DE LA RÉGIE

[536] Pour la formation majoritaire, cette proposition d'Énergir doit être rejetée puisque, pour les motifs énumérés à la section 4, la valorisation des UC n'est pas une activité réglementée. Les revenus provenant de la vente des UC ne peuvent donc être considérés comme une condition explicite ou implicite qui, reliée au coût d'acquisition, constitue la considération globale exigée par le producteur pour la prestation de sa production de gaz

²⁴⁵ Pièce [B-0939](#), p. 29, R-6.1.

naturel. Conséquemment, la caractéristique de prix d'un contrat de GSR ne peut refléter le prix de ce contrat moins la JVM des UC y afférentes.

6.3.2 MOTIFS DU RÉGISSEUR SIMON TURMEL

[537] À la section 5, j'explique les motifs pour lesquels je ne retiens pas les méthodologies de comptabilisation et de tarification proposées par Énergir, dont notamment l'approche du coût ajusté du GSR. Il en découle que la proposition d'intégrer la valeur des UC aux caractéristiques de prix à l'aide du coût ajusté du GSR est sans effet.

[538] Par ailleurs, dans l'optique des méthodologies de comptabilisation et de tarification proposées par Énergir, la FCEI est d'avis que les caractéristiques de prix établies par la Régie à l'Étape D devraient être similairement ajustées à des fins de cohérence.

[539] En effet, l'intervenante note que les caractéristiques de prix retenues à l'Étape D ont été établies sans tenir compte de l'impact des UC sur le prix d'acquisition du GSR. Il irait donc de soi que l'ajustement se fasse tant au niveau des caractéristiques de prix que des paramètres permettant d'en valider le respect²⁴⁶.

[540] *A contrario*, Énergir soumet que la hausse anticipée des prix du GSR nécessitera une augmentation des caractéristiques de prix approuvées à l'Étape D. Ainsi, tant qu'à devoir diminuer les caractéristiques de prix pour tenir compte des UC, pour ensuite avoir à les augmenter afin de tenir compte de la hausse des prix du GSR, Énergir soumet qu'il serait plus simple de ne rien faire et d'attendre qu'elle propose une solution globale à cet égard²⁴⁷.

[541] Le marché des UC étant émergent et comportant plusieurs risques difficilement prévisibles, j'accueille favorablement la proposition d'Énergir, telle que définie au paragraphe précédent, à l'effet de maintenir les caractéristiques de prix dans leur état actuel. Je suis d'avis que ce *statu quo* permettra notamment, au fil du temps, d'obtenir

²⁴⁶ Pièce [C-FCEI-0124](#), p. 6 et 7, par. 28 à 32.

²⁴⁷ Pièce [A-0500](#), p. 50 à 52.

une meilleure compréhension du marché des UC, d'observer des prix de marché et des prévisions de prix des UC de la catégorie des combustibles gazeux.

7. CESSION DE VOLUMES AUX CLIENTS VOLONTAIRES PAR ÉNERGIR

7.1 PROPOSITION D'ÉNERGIR

7.1.1 INTRODUCTION

[542] Dans sa décision D-2021-158, la Régie s'exprimait comme suit :

[555] Par ailleurs, dans le cadre de l'audience, des discussions ont eu lieu sur l'opportunité de créer un tarif particulier pour du GNR calibré en fonction de l'intensité carbone qui permettrait aux grands consommateurs de se conformer à leurs obligations réglementaires en ce sens. L'ACIG se montre ouverte à échanger avec Énergir sur ce qui pourrait être mis en place à cet égard d'ici l'Étape D du présent dossier et, éventuellement, envisager cette avenue lors de cette étape. En réplique, Énergir s'est montrée également ouverte à examiner cette option.

[556] La Régie demande à Énergir de déposer, avec sa preuve pour l'Étape D, un suivi de l'évolution des discussions avec les intervenants intéressés et de leurs réflexions quant à cette option²⁴⁸.

[543] En ce qui a trait à la création d'un tarif de fourniture calibré en fonction de l'IC, Énergir soumet qu'elle exigerait la gestion d'un inventaire distinct pour chaque Tarif de GSR.

[544] Elle soumet également que la majorité de ses clients volontaires serait probablement intéressée par le GSR le moins cher, c'est-à-dire celui dont l'IC est la plus

²⁴⁸ Décision [D-2021-158](#), p. 128.

élevée. Il en résulterait que l'inventaire de GSR à socialiser comprendrait davantage de GSR plus cher, à savoir celui dont l'IC est la plus faible.

[545] En outre, il existe plusieurs méthodes de certification de l'IC qui pourraient évoluer dans le temps. Par exemple, Énergir mentionne que les détails de la méthodologie de certification du RCP, fondée sur le cycle de vie du GSR, seront disponibles au plus tard le 1^{er} juillet 2024. Dans ces circonstances, elle est d'avis qu'il est prématuré d'offrir un tarif de fourniture calibré selon l'IC.

[546] Selon Énergir, les clients ayant des besoins spécifiques en IC pourraient se procurer du GSR en achat direct faute d'un tarif calibré sur l'IC. Or, elle constate qu'aucun client ne s'approvisionne en GSR de cette façon ou n'a manifesté un intérêt à ce faire²⁴⁹.

[547] À cet égard, le Distributeur rappelle que le marché du GSR est en développement et qu'il est possiblement complexe pour les clients de négocier avec un producteur pour l'achat de GSR, surtout pour des ententes de court terme.

[548] Dans ce contexte, il demande à la Régie de prendre acte d'un mécanisme de cession de volumes de GSR, afin de permettre à un client qui en ferait la demande de consommer, pour une durée déterminée, du GSR selon une IC donnée.

[549] Selon les besoins exprimés par un client (volumes, IC recherchée, durée), Énergir déterminerait les volumes à céder à partir de son portefeuille d'approvisionnement en GSR. Advenant une telle cession de volumes, le producteur de GSR²⁵⁰ deviendrait alors le fournisseur du client et la consommation des volumes cédés se ferait en achat direct.

[550] À ces fins, Énergir conclurait un amendement au contrat d'achat avec le producteur sélectionné, lui permettant de vendre une partie des volumes de GSR au client, avec tous ses attributs environnementaux, à l'exception de la vente des IC et du droit de créer les UC qu'elle souhaite conserver.

²⁴⁹ Pièce [B-0897](#), p. 11.

²⁵⁰ En pratique, il pourrait s'agir de plusieurs producteurs.

[551] La cession de volumes serait donc une entente temporaire, par laquelle Énergir accepterait de ne pas acheter du producteur sélectionné du GSR injecté dans son réseau, afin de laisser à ce producteur et au client intéressé le soin de s'entendre sur certaines modalités telles que le prix, l'IC, la durée et les volumes²⁵¹.

[552] À la fin de la période de livraison convenue entre le producteur et le client, Énergir reprendrait l'achat des volumes de GSR auprès du producteur, selon les conditions prévalant avant la cession des volumes à ce client.

7.1.2 MODALITÉS

[553] Énergir précise qu'elle ne céderait que les volumes provenant de contrats dont le prix d'achat est plus élevé que le coût moyen d'acquisition. Cette validation prendrait en compte la valeur des UC, de telle sorte qu'Énergir s'assurerait que la cession de volumes n'entraîne pas une augmentation du coût moyen ajusté du GSR²⁵².

[554] Elle exigerait également que les volumes cédés soient consommés au Québec, afin de répondre à son obligation en vertu du Règlement. Ainsi, la cession de contrats permettrait de réduire les volumes invendus en cours d'année.

[555] Par ailleurs, en conservant le droit de créer les UC, Énergir s'assurerait de faire bénéficier l'ensemble de sa clientèle de la vente des UC dans le cadre du RCP. Il serait toutefois possible qu'un client souhaite à la fois acquérir du GSR selon une IC spécifique, ainsi que le droit de créer des UC, ou les UC associées à ce GSR.

²⁵¹ Pièce [B-0929](#), p. 12.

²⁵² Pièces [B-0939](#), p. 38, R-10.1.5, et [B-0960](#), p. 35, R-6.1.

[556] Énergir évaluerait alors ce type de situation au cas par cas, en fonction du projet, de l'IC et du contrat en vigueur entre Énergir et le producteur. Ainsi, elle pourrait s'entendre avec le client afin de lui céder le droit de créer des UC ou les UC associées aux volumes de GSR cédés. Elle s'assurerait alors que chacune des ententes soit faite au bénéfice de sa clientèle²⁵³.

[557] En réponse à une DDR de l'ACIG, le Distributeur explique les modalités lors d'une cession de volumes impliquant une cession de droit de créer des UC ou les UC elles-mêmes²⁵⁴.

7.1.3 MISE EN ŒUVRE DU MÉCANISME

[558] La mise en œuvre du mécanisme requiert qu'Énergir négocie un amendement au contrat d'achat existant avec le producteur sélectionné, afin de permettre à ce dernier de vendre des volumes de GSR directement au client.

[559] Deux contrats seraient en cause durant la cession de volumes²⁵⁵. D'une part, Énergir conserverait son lien contractuel avec son fournisseur en GSR. En outre, l'amendement apporté à ce contrat consisterait essentiellement à y modifier la QCA pour la durée de la cession de volumes.

[560] D'autre part, le client conclurait avec ce fournisseur un contrat distinct, de type achat direct.

[561] Ainsi, si un producteur ne livrait pas la quantité prévue à ce contrat au client, l'article 11.2.3.3.1 des CST s'appliquerait et le client recevrait du gaz de réseau fourni par Énergir²⁵⁶.

²⁵³ Pièces [B-0973](#), p. 20, note 2, [A-0493](#), p. 47, et [A-0500](#), p. 58.

²⁵⁴ Pièce [B-0939](#), p. 37 et 38, R-10.1.1 à R-10.1.4.

²⁵⁵ Pièces [A-0495](#), p. 60 à 62, et [A-0500](#), p. 44 à 47 et 79.

²⁵⁶ Pièce [A-0495](#), p. 67.

[562] En outre, si le client ou le producteur mettait fin prématurément à leur contrat en achat direct, par exemple en cas de défaut de l'une ou l'autre des parties, Énergir soumet que la clientèle serait tenue indemne. En effet, selon les modalités du mécanisme, elle ne serait pas garante du contrat en achat direct. Elle reprendrait simplement les livraisons de GSR aux prix et conditions prévus au contrat initial²⁵⁷.

[563] Le Distributeur mentionne qu'en vertu des contrats d'approvisionnement en GSR existants, la mise en place du mécanisme de cession de volumes requerrait le consentement des producteurs. Il n'a toutefois pas encore communiqué avec eux à cet égard²⁵⁸.

[564] En ce qui a trait à l'IC de ses approvisionnements en GSR, Énergir peut la connaître selon les accords de création d'UC. Dans le cas des producteurs de GSR canadiens, elle pourrait également obtenir les renseignements nécessaires auprès d'eux, sans recourir aux méthodes du RCP, afin de calculer l'IC de leur production²⁵⁹.

[565] Afin de permettre à un client de s'approvisionner auprès d'un producteur de GSR selon une IC donnée, le Distributeur lui fournirait sur demande une liste des sites de production et leur IC respective²⁶⁰. Il gérerait par la suite les demandes des clients en fonction du premier arrivé, premier servi. Si plusieurs clients souhaitent obtenir des volumes du même contrat pour la même période, il laisserait au producteur le soin de décider à quel client ce dernier souhaite vendre ses volumes.

[566] Énergir fournit également un exemple de l'opérationnalisation de la procédure de cession des volumes, notamment pour un cas de cession de volumes de façon rétroactive²⁶¹. Elle précise ne pas avoir réfléchi à une durée maximale, hormis celle du contrat d'approvisionnement, puisque ce sont des volumes qui seraient consommés et qui pourraient être comptabilisés dans les volumes qu'elle doit distribuer aux fins du Règlement²⁶².

²⁵⁷ Pièce [A-0500](#), p. 85 à 87.

²⁵⁸ Pièce [B-0939](#), p. 39, R-10.2 à R-10.2.2.

²⁵⁹ Pièce [B-0947](#), p. 32, R-5.2.

²⁶⁰ Pièce [B-0947](#), p. 33, R-5.3.1.

²⁶¹ Pièce [B-0947](#), p. 36 à 38, R-5.8.

²⁶² Pièce [A-0495](#), p. 60.

[567] Finalement, en lien avec la cession des volumes, Énergir propose des modifications au texte des CST, lesquelles sont examinées à la section 8 de la présente décision.

7.2 POSITION DE L'ACIG

[568] Les clients industriels désirent connaître et faire reconnaître l'IC du GSR qu'ils consomment, car leurs besoins de décarbonation se mesurent en termes de réduction d'émissions de GES.

[569] Dans ce contexte, l'ACIG soumet que les clients industriels ont besoin d'acquérir la molécule de GSR et l'ensemble des attributs environnementaux qui y sont rattachés, tels que le droit de créer des UC et les futurs crédits compensatoires liés aux projets de biométhanisation agricoles du Québec.

[570] En effet, certains des clients industriels d'Énergir sont des FP. Or, si le GSR acheté par ces FP ne leur permettait pas de créer des UC, ce GSR ne leur serait que de peu d'utilité.

[571] Pour cette raison, l'ACIG est d'avis que le droit de créer des UC devrait être une option qu'un client décide ou non de choisir avec la cession de volumes²⁶³. Elle indique à cet égard qu'un de ses membres a notifié à Énergir qu'il ne consommerait pas de GSR en raison de l'impossibilité d'acquérir les UC présentement.

[572] Elle est également d'avis que le critère relatif à l'impact à la hausse du prix moyen du GSR est trop contraignant pour déterminer les volumes à être cédés. Ainsi, elle recommande que la cession de volumes comprenne la cession des attributs environnementaux aux clients intéressés, sans prendre en compte l'impact sur le tarif moyen ajusté du GSR.

[573] En appui à sa proposition, l'intervenante souligne que le client industriel sait comment valoriser les attributs environnementaux et connaît la valeur d'une UC. C'est la

²⁶³ Pièce [C-ACIG-0150](#), p. 10 à 14.

raison pour laquelle il est prêt à payer le GSR plus cher. L'ACIG est d'avis que la cession de volumes doit être encouragée, car elle permettrait d'éviter la socialisation et aiderait Énergir à atteindre sa cible, malgré le risque d'une légère augmentation du Tarif GSR²⁶⁴.

[574] Finalement, l'ACIG recommande que la Régie approuve sa recommandation à l'égard de la cession des volumes, jusqu'à l'année tarifaire 2025-2026. Subsidiairement, elle demande que les conclusions retenues par la Régie soient limitées dans le temps²⁶⁵.

[575] Par ailleurs, elle indique que le gouvernement du Québec a déposé un projet de règlement visant à valoriser les émissions évitées du lisier de porc ou de bovin par la production de GSR, ce qui, à première vue, couvrirait les mêmes émissions évitées que celles du RCP²⁶⁶.

[576] Le projet de règlement final n'est pas encore publié. L'ACIG souligne toutefois qu'il serait possible dans le futur que deux ou plusieurs attributs environnementaux puissent être générés pour une même unité de GSR. Elle ajoute qu'en présence de ce choix, le nombre d'UC produit au Québec pourrait être moindre qu'anticipé.

7.3 OPINION DE LA RÉGIE

7.3.1 CESSION DE VOLUMES

[577] La Régie retient que les clients désirant consommer du GSR selon une IC donnée peuvent le faire en négociant un contrat en achat direct avec le producteur de leur choix.

[578] Or, la preuve démontre que cette option ne répond pas aux besoins soulevés par l'ACIG, puisqu'aucun client ne parvient à s'approvisionner de cette façon.

²⁶⁴ Pièce [A-0495](#), p. 201 à 206.

²⁶⁵ Pièce [C-ACIG-0150](#), p. 26 et 27.

²⁶⁶ Pièce [C-ACIG-0150](#), p. 19.

[579] Pour cette raison, la Régie est d'avis que le mécanisme de cession de volumes proposé par Énergir pourrait permettre de répondre aux besoins des clients ayant des besoins spécifiques en IC.

[580] Elle est également d'avis, à l'instar d'Énergir, qu'il convient qu'une cession de volumes n'ait pas d'impact à la hausse sur le coût moyen d'acquisition du GSR, afin de protéger les clients volontaires de GSR.

[581] À cet égard, la Régie note qu'Énergir évoque la possibilité de réévaluer ce critère, advenant qu'une situation particulière émerge et le justifie²⁶⁷.

[582] Étant donné ce qui précède, la Régie accueille favorablement la proposition d'Énergir de mettre en place le mécanisme de cession de volumes, tel que proposé à la pièce B-0897.

[583] Conséquemment, elle ne retient pas les propositions de l'ACIG, notamment celle relative à la cession du droit de créer des UC. À cet égard, la Régie constate que la proposition du Distributeur vise la cession du droit de créer des UC au cas par cas et non de façon systématique comme le souhaiterait l'ACIG²⁶⁸. Elle constate également que le Distributeur pourrait céder les UC qu'il a acquises.

[584] La Régie juge ainsi que la proposition d'Énergir permet de répondre raisonnablement aux besoins exprimés par l'ACIG.

²⁶⁷ Pièce [A-0500](#), p. 49.

²⁶⁸ Pièces [B-0897](#), p. 13, [B-0973](#), p. 20, note 2, [A-0493](#), p. 47, et [A-0500](#), p. 58.

7.3.2 NATURE JURIDIQUE DE LA PROPOSITION D'ÉNERGIR

[585] Énergir demande à la Régie qu'elle prenne acte du mécanisme de cession et non de l'autoriser, puisqu'*a priori* elle doute de la nécessité d'en formaliser les modalités dans le texte des CST. Cependant, advenant que la Régie le juge opportun, elle ne s'y objecte pas :

Vous avez posé la question hier, à savoir si on a besoin au niveau de la cession de volumes de prévoir au niveau des CST, donc est-ce que c'est une condition de service ou non? Notre position est un peu la même que celle exprimée hier, c'est-à-dire que pour les fins de notre proposition, on pense pas que ce soit nécessaire puisqu'on propose simplement de modifier la QCA des contrats sur demande d'un client. En principe, on pense pas que ça requiert une modification des CST, mais ceci étant dit si jamais la Régie décidait que c'est nécessaire de codifier dans les CST avec les paramètres de ces cessions de volumes-là, on n'a pas de problème avec ça²⁶⁹.

[586] Pour les motifs exprimés ci-après, la Régie est d'avis que le mécanisme de cession de volumes proposé par Énergir est un service à la clientèle qui doit être codifié dans le texte des CST.

[587] Dans un premier temps, la Régie constate que la cession de volumes correspond à un service qu'Énergir offre à sa clientèle. Ce service consiste à mettre à la disposition de la clientèle la liste des fournisseurs de GSR et à accepter, le cas échéant, qu'un de ces fournisseurs vende à un client d'Énergir, pendant une période définie, les volumes de GSR qu'Énergir a précédemment contractés auprès de ce fournisseur.

[588] Ainsi, une reddition de compte sur le respect et les effets des modalités d'application du mécanisme d'Énergir pourrait intéresser une clientèle sophistiquée et rassurée par l'existence de conditions de service soumises à la surveillance de la Régie.

²⁶⁹ Pièce [A-0503](#), p. 42 et 43.

[589] En outre, l'utilisation des CST amenuise le risque de traitement arbitraire ou discriminatoire de clients voulant se prévaloir du mécanisme de cession. Il permet également de réduire l'imprécision entourant « l'entente contractuelle » qu'« entrevoit » l'ACIG.

[590] **Considérant ce qui précède, la Régie approuve la proposition d'Énergir de mettre en place le mécanisme de cession de volumes qu'elle propose à la pièce B-0897.**

[591] La Régie est d'avis cependant que ce mécanisme est un service à la clientèle nécessitant une codification dans le texte des CST. **Ainsi, elle ordonne à Énergir de déposer, au plus tard le 4 avril 2024 à 12 h, une proposition de codification dans le texte des CST à cet égard.**

[592] Suivant le dépôt par Énergir de sa proposition de codification dans le texte des CST, la Régie fera connaître la procédure qu'elle entend suivre pour l'examen de cette dernière.

[593] **Par ailleurs, la Régie demande à Énergir, à partir du prochain dossier tarifaire, de bonifier le plan d'approvisionnement en GSR²⁷⁰ en y ajoutant les informations suivantes :**

- **P. 1 (Prévision d'approvisionnement et de distribution de GSR) : volumes cédés sur une ligne distincte dans la section « Consommation de GSR »;**
- **P. 2 (Liste des approvisionnements de GSR) : IC par fournisseur.**

²⁷⁰ Dossier R-4213-2022 Phase 2, pièce [B-0187](#).

8. MODIFICATIONS AUX CST EXISTANTES

[594] Aux fins de la cession des volumes, Énergir propose d'abord de modifier comme suit l'article 10.2 des CST, afin de rendre disponible une troisième option aux clients. Le texte en bleu indique un ajout et un texte barré rouge indique un retrait :

10.2 FOURNITURE COMBINÉE DES SERVICES DU CLIENT ET DES SERVICES DU DISTRIBUTEUR

[...]

Également, un client s'approvisionnant en partie avec du gaz naturel de source renouvelable peut, en un même point de mesurage :

[...]

3° utiliser à la fois le service de transport du distributeur pour la portion gaz naturel traditionnel de sa consommation et fournir son propre service de transport pour la portion gaz naturel de source renouvelable²⁷¹.

[595] Par ailleurs, dans le but d'assouplir les règles de déséquilibres pour la portion GSR du service de fourniture en achat direct, Énergir propose les modifications suivantes aux articles 11.2.3.3.1 et 11.2.3.3.2 :

11.2.3.3.1 Déséquilibre volumétriques quotidiens

[...]

Exceptionnellement, lorsque le client utilise ~~pour un même point de mesurage le service de fourniture de gaz naturel du distributeur et du gaz naturel de source renouvelable produit en franchise ou lorsque le client utilise uniquement~~ du gaz naturel de source renouvelable produit en franchise, l'excédent de livraison associé à l'achat de ce gaz naturel de source renouvelable est acheté par le distributeur et le déficit de livraison est vendu au client, au prix de fourniture et de transport de gaz naturel du distributeur.

11.2.3.3.2 Déséquilibres volumétrique de la période contractuelle

[...]

²⁷¹ Pièce [B-0897](#), p. 21.

Exceptionnellement, lorsque le client utilise ~~pour un même point de mesurage le service de fourniture de gaz naturel du distributeur et du gaz naturel de source renouvelable produit en franchise ou lorsque le client utilise uniquement~~ du gaz naturel de source renouvelable produit en franchise, l'excédent de livraison ou le déficit de livraison associé à l'achat de ce gaz naturel de source renouvelable sera exempté des règles relatives aux déséquilibres volumétriques de la période contractuelle prévues au présent article²⁷².

[596] En audience, Énergir soumet qu'elle maintient sa demande de modifications, peu importe la décision de la Régie à l'égard de la cession de volumes²⁷³.

[597] L'ACIG indique ne pas avoir fait une analyse exhaustive des modifications nécessaires aux CST afin de favoriser les achats directs de GSR, dans l'éventualité où la cession de volumes ne serait pas approuvée. Elle mentionne toutefois que toute proposition permettant de prendre en compte la réalité de la consommation de GSR en achat direct est la bienvenue²⁷⁴. Indépendamment de la décision de la Régie à l'égard de la cession de volumes, elle ne voit pas d'inconvénient aux modifications proposées par Énergir et comprend qu'elles apportent même un assouplissement pour les achats directs²⁷⁵.

[598] À l'instar de l'ACIG, la Régie est d'avis que les modifications proposées par le Distributeur permettent de mieux adapter les CST à la consommation de GSR en achat direct.

[599] En conséquence, la Régie approuve les modifications proposées par Énergir à la section 6 de la pièce B-0897 quant au texte des articles 10.2, 11.2.3.3.1 et 11.2.3.3.2 des CST.

²⁷² Pièce [B-0897](#), p. 22.

²⁷³ Pièce [A-0503](#), p. 43.

²⁷⁴ Pièce [C-ACIG-0153](#), p. 6, R-1.5.1.

²⁷⁵ Pièce [A-0500](#), p. 169.

9. AUTRES SUJETS DE L'ÉTAPE E

9.1 ORDRE DE VENTE DU GSR

[600] Par sa décision partielle D-2019-107, la Régie a approuvé la mise en place d'un Tarif GSR d'application provisoire prenant effet à compter du 19 juin 2019, sous réserve des conditions et modalités énoncées dans cette décision. Elle a également autorisé la création d'un compte d'écart et d'un CFR²⁷⁶.

[601] Par sa décision D-2021-158 portant sur l'Étape C, la Régie a approuvé, notamment, la méthodologie de détermination du Tarif GSR et du traitement des unités invendues. Elle a également autorisé la rémunération du CFR en vigueur depuis le 19 juin 2019 au coût moyen pondéré du capital.

[602] Dans cette même décision, elle a approuvé le principe du roulement de l'inventaire en fonction de la méthode « du premier entré, premier sorti » :

[557] En ce qui a trait à l'utilisation de la méthode du « premier entré, premier sorti » pour déterminer l'ordre de vente des unités de GNR, la Régie estime qu'elle est appropriée. Ainsi, elle permet de déterminer aisément les unités invendues à socialiser ainsi que de mitiger le risque de leur socialisation découlant du vieillissement des unités entrées en premier dans l'inventaire²⁷⁷.

[603] En réponse à une DDR de la Régie, le Distributeur mentionne que la méthode « du premier entré, premier sorti » permet d'identifier l'âge des volumes en inventaire. Il ajoute cependant que les injections de GSR sont disponibles quotidiennement mais que les rapports de consommation ne le sont pas. Pour cette raison, les inventaires sont suivis sur une base mensuelle uniquement²⁷⁸.

²⁷⁶ Décision [D-2019-107](#), p. 47.

²⁷⁷ Décision [D-2021-158](#), p. 128.

²⁷⁸ Pièce [B-0947](#), p. 40 et 41, R-6.1.

[604] À l'aide de données portant sur les injections de GSR pour les années tarifaires 2020-2021 et 2021-2022, Énergir soumet que l'âge maximum des 4 798 10³m³ en inventaire au 30 septembre 2021 est de neuf mois et de trois mois pour les 14 797 10³m³ en inventaire au 30 septembre 2022. Ainsi, elle indique posséder suffisamment de volumes en inventaire pour desservir sa clientèle volontaire et n'en possède aucun dont l'âge excède 24 mois.

[605] Le Distributeur mentionne également qu'il est impossible de faire un suivi des inventaires de GSR par fournisseur puisqu'il est impossible d'allouer précisément chaque m³ de GSR d'un producteur directement à la consommation d'un client en achat volontaire²⁷⁹.

[606] Il soumet que l'objectif de la comptabilisation des unités de GSR en inventaire est d'en assurer la traçabilité dans son ensemble, et non par fournisseur. Chaque unité injectée dans le réseau est additionnée aux inventaires, puis chaque unité consommée en est retranchée, sans distinction à l'égard de son fournisseur. Il s'agit du même principe qu'Énergir applique à l'inventaire de gaz naturel traditionnel.

[607] Cependant, advenant qu'Énergir cède des volumes de GSR à un client le souhaitant, un inventaire distinct relatif au fournisseur de ce volume sera créé afin de suivre les injections cédées spécifiquement à ce client et certaines hypothèses seront posées afin de céder rétroactivement des volumes, si nécessaire.

[608] La Régie comprend que le système informatique actuel d'Énergir ne permet pas de suivre la consommation des clients sur une base quotidienne. Elle juge que la valeur ajoutée du suivi de cet inventaire sur une base quotidienne serait non significative, eu égard aux coûts nécessaires pour modifier le système afin qu'il produise des rapports quotidiens. **La Régie autorise donc l'application de la méthode « du premier entré, premier sorti » sur une moyenne mensuelle.**

²⁷⁹ Pièce [B-0947](#), p. 42 et 43, R-6.2.2.

9.2 CFR POUR LES ACHATS ET LES REVENUS DU GSR

[609] Dans sa décision procédurale D-2023-050²⁸⁰, la Régie constate qu'Énergir présente annuellement les détails du CFR pour les achats et les revenus du GSR depuis son rapport annuel pour l'exercice terminé le 30 septembre 2020. Elle constate également que les approvisionnements en GSR sont encore peu nombreux.

[610] Dans ce contexte, la Régie juge qu'il est opportun d'examiner les pièces relatives au CFR des achats et ventes de GSR afin de s'assurer que les calculs respectent les déterminations de la décision D-2021-158 à l'égard du Tarif GSR et du Tarif de verdissement du réseau.

[611] Pour cette raison, la Régie a demandé à Énergir de déposer au présent dossier les pièces relatives aux détails de ce CFR pour les exercices clos le 30 septembre des années 2020, 2021 et 2022, ainsi que les pièces comptables et autres pièces pertinentes permettant de détailler les volumes et les montants relatifs à l'exercice clos le 30 septembre 2022.

[612] En réponse à une DDR de la Régie, Énergir fournit des explications permettant de mieux comprendre les détails de ce CFR²⁸¹. De plus, elle propose de simplifier le suivi du CFR à partir du rapport annuel 2023 en ne présentant que le solde total des CFR aux livres (et non plus par fournisseur)²⁸². Seuls le volume et le coût fonctionnalisé à Dawn (en k\$ et en ¢/m³) seraient présentés par fournisseur. **La Régie approuve la proposition d'Énergir de simplifier le suivi du CFR à partir du rapport annuel 2023, tel que décrit aux pages 39 à 41 de la pièce B-0960.**

²⁸⁰ Décision [D-2023-050](#), p. 11 et 12.

²⁸¹ Pièce [B-0947](#), p. 46 à 49, R-7.1 à R-7.6.

²⁸² Pièce [B-0960](#), p. 39 à 41, R-8.1 et R-8.2.

9.3 FONCTIONNALISATION DES COÛTS DE L'INVENTAIRE DU GSR

[613] La Régie, dans sa décision D-2023-065²⁸³, rappelle les étapes permettant que les coûts du rendement et des impôts reliés aux inventaires de GSR soient fonctionnalisés au service d'équilibrage saisonnier depuis l'année tarifaire 2022-2023.

[614] Elle rappelle également que selon la méthode des tiers, les inventaires de la base de tarification en fourniture et en transport sont des composantes de l'équilibrage saisonnier et que les revenus et les coûts y afférents sont alloués en fonction du profil de consommation saisonnier, à savoir le facteur FB05E (profils de consommation)²⁸⁴.

[615] En outre, la Régie constate que la formule de détermination des coûts du rendement et des impôts reliés aux inventaires de GSR démontre l'absence de lien de causalité entre les coûts de l'inventaire de GSR et le profil de consommation des clients en achat volontaire.

[616] Elle ajoute que plusieurs facteurs expliquant le niveau de l'inventaire de GSR ne sont pas nécessairement liés au profil de consommation des clients. Parmi ces facteurs, elle note l'existence du Règlement qui impose à Énergir l'obligation de livrer annuellement, pour consommation finale dans sa franchise, une quantité minimale de GSR, de même que l'incertitude sur la consommation et la mise en service des projets d'approvisionnement futurs.

[617] Pour ces raisons, elle a demandé à Énergir de préciser les avantages et les inconvénients d'utiliser le facteur d'allocation FB01D à la place du facteur FB05E, pour récupérer le coût du rendement de l'inventaire du GSR et des impôts sur ce rendement à compter de l'année tarifaire 2023-2024.

²⁸³ Décision [D-2023-065](#), p. 9 à 13, section 3.

²⁸⁴ Décision [D-2023-065](#), p. 12, référant au dossier R-3867-2013 Phase 2, décision [D-2021-109](#), p. 111 et 119.

9.3.1 PROPOSITION D'ÉNERGIR

[618] En suivi de la décision D-2023-065, Énergir convient que du point de vue du respect de la causalité des coûts, l'utilisation du facteur FB01D pour allouer le coût du rendement de l'inventaire du GSR et des impôts sur ce rendement serait plus appropriée et constitue le principal avantage. Énergir propose alors que ce facteur soit utilisé dès la prochaine étude d'allocation des coûts²⁸⁵.

[619] Toutefois, en ce qui a trait à la tarification, le coût du rendement de l'inventaire du GSR et des impôts sur ce rendement est actuellement fonctionnalisé au service d'équilibrage et intégré dans la composante « équilibrage saisonnier » du Tarif GSR. Pour récupérer ce coût en fonction des volumes, en maintenant la fonctionnalisation en vigueur, le Distributeur soumet qu'il devra dorénavant l'intégrer aux coûts de la composante « flexibilité opérationnelle et d'approvisionnement non requis pour répondre aux besoins de la clientèle ».

[620] Or, le dossier tarifaire 2023-2024 est présentement à l'étude et Énergir mentionne que le changement de la tarification nécessiterait une mise à jour du dossier et la modification de plusieurs pièces tarifaires et comptables.

[621] De plus, le montant à récupérer dans les tarifs 2023-2024 par rapport aux coûts totaux d'équilibrage est relativement faible.

[622] Dans ce contexte, Énergir estime qu'il serait préférable que le changement soit applicable à partir de l'année tarifaire 2024-2025.

²⁸⁵ Pièce [B-0934](#).

9.3.2 OPINION DE LA RÉGIE

[623] La Régie constate qu'Énergir ne conteste pas le bien-fondé de sa proposition à l'égard de l'allocation et de la fonctionnalisation du coût du rendement et des impôts reliés aux inventaires de GSR.

[624] Elle note toutefois qu'il n'est pas approprié de la mettre en application à compter de l'année tarifaire 2023-2024.

[625] En conséquence, la Régie ordonne au Distributeur d'utiliser le facteur d'allocation FB01D pour allouer le coût du rendement de l'inventaire du GSR et des impôts sur ce rendement à compter de la prochaine étude d'allocation des coûts.

[626] Elle ordonne également au Distributeur de récupérer le coût du rendement de l'inventaire du GSR et des impôts selon les volumes²⁸⁶ dès l'année tarifaire 2024-2025.

10. FRAIS DES INTERVENANTS

10.1 CADRE JURIDIQUE

[627] En vertu de l'article 36 de la Loi, la Régie peut ordonner à Énergir de verser des frais aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.

[628] Le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*²⁸⁷ et le *Guide de paiement des frais 2020*²⁸⁸ (le Guide) encadrent les demandes de paiement de frais que la Régie peut payer ou ordonner de payer, sans limiter son pouvoir discrétionnaire de juger de

²⁸⁶ Composante « flexibilité opérationnelle et d'approvisionnement non requis pour répondre aux besoins de la clientèle ».

²⁸⁷ [RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1.](#)

²⁸⁸ [Guide de paiement des frais 2020.](#)

l'utilité de la participation à ses délibérations et du caractère nécessaire et raisonnable des frais encourus.

[629] La Régie évalue le caractère nécessaire et raisonnable des frais réclamés en tenant compte des critères prévus à l'article 11 du Guide. Elle évalue également l'utilité de la participation à ses travaux en tenant compte des critères prévus à l'article 12 du Guide. Le remboursement des taxes est effectué en fonction du statut fiscal de l'intervenant à qui sont octroyés des frais.

10.2 FRAIS RÉCLAMÉS, ADMISSIBLES ET OCTROYÉS

[630] Les frais réclamés par les intervenants pour leur participation à l'examen de l'Étape E totalisent 380 238,27 \$, incluant les taxes.

[631] Énergir indique s'en remettre à la décision de la Régie pour la détermination des frais aux intervenants, tout en soulignant les éléments suivants concernant les frais réclamés par l'ACEFQ, l'AQPER et le ROÉ²⁸⁹.

[632] Dans un premier temps, Énergir soumet que les frais de l'ACEFQ sont relativement élevés, compte tenu du fait que l'intervenante n'a pas participé à l'Étape E, hormis une participation à la courte audience du 16 mars 2023 relative à l'article 11.1.3.5.5 des CST.

[633] En ce qui a trait aux frais de l'AQPER, le Distributeur constate que le budget révisé de l'intervenante, déposé le 19 juin 2023, se chiffre à 61 800 \$ en raison de son intention de retenir les services de M. Beaudoin, afin qu'il prépare une preuve d'expert.

²⁸⁹ Pièce [B-0990](#).

[634] Or, le 31 juillet 2023, la Régie a acquiescé à la demande de l'AQPER quant à la préparation d'une preuve d'expert, mais elle en a réduit la portée par rapport au mandat envisagé par l'intervenante dans sa correspondance du 19 juin 2023.

[635] Malgré ce qui précède, le Distributeur constate que les frais réclamés par l'AQPER représentent une hausse de 46,6 % par rapport à son budget de 61 800 \$ soumis le 19 juin 2023, et ce, sans aucun motif.

[636] Finalement, Énergir soumet que la participation du ROEE n'a été que partiellement utile. Elle se réfère notamment à la prise de position de l'intervenant à l'effet qu'Énergir devrait se limiter à acquérir du GSR au prix du gaz fossile. Elle souligne également qu'une portion significative des DDR du ROEE déborde du cadre de l'Étape E, tel qu'il appert notamment des réponses d'Énergir aux DDR du ROEE²⁹⁰ et de la décision D-2023-099.

[637] Dans sa réplique aux commentaires d'Énergir, le ROEE fait valoir que son intervention a été, dans son ensemble, utile aux délibérations de la Régie²⁹¹.

[638] Il soumet qu'il n'est pas opportun de sectionner la preuve ou l'argumentation à savoir quelle partie ou quel argument aura été retenu par la Régie. Cette dernière doit évaluer le degré d'utilité d'une intervention dans sa globalité.

[639] En effet, selon l'intervenant, sa participation au dossier, qui comprend les DDR, la preuve, et l'argumentation forme un tout qui aura permis une meilleure compréhension du dossier et des enjeux dans le contexte du nouveau régime réglementaire fédéral. Cette participation a également permis la communication à la Régie de réelles préoccupations environnementales des groupes membres du ROEE.

²⁹⁰ Pièces [B-0943](#) et [B-0953](#).

²⁹¹ Pièce [C-ROEE-0236](#).

[640] L'AQPER²⁹² répond également aux commentaires d'Énergir. Elle explique que l'écart entre le budget annoncé le 19 juin 2023 et la demande de remboursement s'explique par les motifs suivants :

- La préparation des réponses à la DDR de la Régie n° 2 a requis 25 heures de travail supplémentaire de part et d'autre par l'expert et l'analyste de l'AQPER;
- La préparation des réponses à la DDR n° 1 a quant à elle requis 15 heures de travail supplémentaire de part et d'autre par l'analyste et l'avocate de l'AQPER;
- Les frais de déplacement et d'hébergement de l'analyste de l'AQPER étaient nécessaires, considérant le format en présentiel de l'audience sur l'Étape E.

[641] Elle explique que, de manière générale, un nombre important de documents ont été générés dans le cadre du dossier, ce qui a nécessité des heures de travail qui n'avaient pas été anticipées. Enfin, elle estime que l'allégation du Distributeur à l'effet que la Régie avait limité la portée de l'expertise est inexacte. L'AQPER soumet que, dans les circonstances, sa demande de remboursement de frais est raisonnable.

10.3 OPINION DE LA RÉGIE

[642] Le tableau qui suit fait état des frais réclamés, des frais admissibles ainsi que des frais octroyés. Les frais réclamés admissibles totalisent 380 113,65 \$, incluant les taxes. Les frais octroyés, incluant les taxes, totalisent 350 834,65 \$.

[643] Après un examen des demandes de paiement de frais des intervenants, la Régie établit les frais admissibles de l'AQPER à 90 495,16 \$, soit une réduction d'un montant de 75,18 \$ correspondant aux taxes sur les autres dépenses puisque le statut fiscal de l'intervenante ne lui permet pas de les réclamer.

²⁹² Pièce [C-AQPER-0085](#).

[644] En ce qui a trait aux frais admissibles de la FCEI et du ROEE, des montants respectifs de 41,20 \$ et de 8,24 \$ sont retranchés en lien avec les honoraires facturés par un coordonnateur. La Régie rappelle que ces honoraires ne s'appliquent qu'à un regroupement et qu'ils ne doivent pas dépasser 7 % de l'ensemble des heures admissibles de l'intervenant.

[645] La Régie juge que les participations de l'ACEFQ, de la FCEI, du GRAME, du ROEE et de SÉ-AQLPA-GIRAM ont été ciblées et structurées. Elles ont été pleinement utiles à la réflexion de la Régie pour l'examen des enjeux auxquels ces intervenantes ont participé. La Régie est d'avis que les sommes réclamées, sous réserve des ajustements pour les frais admissibles, sont nécessaires et raisonnables compte tenu des travaux effectués. Elle leur octroie donc l'entièreté des sommes admissibles.

[646] La Régie est d'avis que les frais demandés pour le travail accompli par les avocats de l'ACIG et de l'AQPER, ainsi que le travail accompli par l'expert de l'AQPER, sont raisonnables et lui ont été utiles.

[647] Cependant la Régie juge que les frais réclamés pour le travail accompli par les analystes de l'ACIG et de l'AQPER, respectivement de 30 095 \$ et de 42 384 \$, sont déraisonnables. Ces frais représentent 232 heures pour l'ACIG et 198 heures pour l'AQPER. En excluant du calcul l'ACEFQ qui n'a pas participé à l'audience de l'Étape E, les quatre autres intervenants réclament en moyenne 90 heures pour le travail de leurs analystes.

[648] Au nombre d'heures réclamées par l'ACIG et l'AQPER, la Régie serait en droit de s'attendre à un mémoire de leur part comportant un nombre d'enjeux plus importants ou traités de manière plus détaillée, ou les deux, que ceux des autres intervenants. Or, de l'avis de la Régie, le travail déposé par les analystes de l'ACIG et l'AQPER est similaire, en nombre ou en complexité, aux enjeux traités par les analystes des autres intervenants.

[649] Ces heures ne semblent pas justifiées au regard de l'ensemble de la preuve fournie au dossier. La Régie estime qu'un montant de 21 600 \$²⁹³ pour le travail des analystes constitue un montant raisonnable pour le travail effectué dans le cadre de l'Étape E. En conséquence, la Régie retranche 8 495 \$ pour l'ACIG et 20 784 \$ pour l'AQPER.

TABLEAU 2
FRAIS RÉCLAMÉS, FRAIS ADMISSIBLES ET FRAIS OCTROYÉS
(EN \$ ET INCLUANT LES TAXES)

Intervenant	Frais réclamés	Frais admissibles	Frais octroyés
ACEFQ	6 343,80	6 343,80	6 343,80
ACIG	84 454,85	84 454,85	75 959,85
AQPER	90 570,34	90 495,16	69 711,16
FCEI	39 687,42	39 646,22	39 646,22
GRAMÉ	44 121,50	44 121,50	44 121,50
ROÉÉ	61 542,06	61 533,82	61 533,82
SÉ-AQLPA-GIRAM	53 518,30	53 518,30	53 518,30
Total	380 238,27	380 113,65	350 834,65

[650] En conséquence, et pour les motifs énoncés à la présente section, la Régie juge qu'il y a lieu d'accorder aux intervenants les frais octroyés indiqués au tableau 2.

[651] Pour ces motifs,

²⁹³ 90 heures * 240 \$ = 21 600 \$.

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE partiellement la Demande d'Énergir;

REJETTE l'utilisation de la méthodologie de comptabilisation des UC présentée à la section 7.4 de la pièce B-0954;

REJETTE la création des comptes de frais reportés « Inventaire – UC » et « Ventes – UC » qui seront maintenus hors base et portant rendement selon le coût moyen pondéré du capital;

REJETTE l'utilisation de la méthodologie de tarification des UC présentée à la section 7.6 de la pièce B-0954;

REJETTE l'intégration de la valeur des UC aux caractéristiques contractuelles de l'Étape D, telle que présentée à la section 8 de la pièce B 0954;

APPROUVE le déploiement du mécanisme de cession de volumes de GSR contractés auprès d'un producteur/fournisseur à un client qui en ferait la demande, tel que décrit à la section 4.4 de la pièce B-0897, sous réserve de la codification à venir des modalités de ce mécanisme aux CST;

DEMANDE à Énergir de déposer, pour approbation, une proposition de codification dans le texte des CST du mécanisme de cession de volumes de GSR, au plus tard le **4 avril 2024 à 12 h**;

APPROUVE les modifications proposées au texte des articles 10.2, 11.2.3.3.1 et 11.2.3.3.2 des *Conditions de service et Tarif* d'Énergir conformément à la section 6 de la pièce B-0897;

APPROUVE la proposition d'Énergir de simplifier le suivi du CFR à partir du rapport annuel 2024, tel que décrit aux pages 39 à 41 de la pièce B 0960;

ORDONNE à Énergir de se conformer à l'ensemble des éléments décisionnels contenus à la présente décision.

Lise Duquette
Régisseur

Françoise Gagnon
Régisseur

Simon Turmel
Régisseur