

Hugo Sigouin-Plasse

Chef de service, Réglementation et réclamations
Affaires juridiques

Ligne directe : (514) 598-3767

Télécopieur (514) 598-3839

Courriel : hugo.sigouin-plasse@energir.com

Adresse courriel pour ce dossier : dossiers.reglementaires@energir.com

PAR SDE ET PAR MESSAGER

Le 22 février 2018

M^e Véronique Dubois
Secrétaire
RÉGIE DE L'ÉNERGIE
Tour de la Bourse
800, Place Victoria - bureau 2.55
Montréal QC H4Z 1A2

Objet : Demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de gaz naturelle renouvelable

Notre dossier : 312-00833

Dossier Régie : R-4008-2017

Chère consœur,

Comme requis par la Régie dans sa décision D-2018-006, nous vous communiquons ci-après les commentaires d'Énergir à l'égard des demandes d'intervention reçues dans le dossier mentionné en titre. Par la même occasion, Énergir formule ses commentaires concernant les sujets identifiés par la Régie au paragraphe 19 de sa décision.

1. Commentaires sur les demandes d'intervention

ACEF de Québec

Au soutien de sa demande d'intervention, l'ACEF de Québec précise notamment ce qui suit :

« 2- L'association coopérative d'économie familiale de Québec, ACEF de Québec, existe depuis plus de cinquante ans. L'ACEF de Québec défend les droits et intérêts des consommateurs, spécialement mais non exclusivement, ceux à faible et modeste revenu au niveau régional, provincial et canadien depuis sa création;

(...)

« 6- L'ACEF de Québec soumet respectueusement que, de par son expérience et son expertise propre, elle a présenté des commentaires et des recommandations souvent distincts de ceux d'autres organismes de défense des consommateurs dans les différents dossiers sous la juridiction de la Régie et que la Régie a trouvé ses interventions pertinentes et utiles ; »

[nous soulignons]

Énergir note qu'UC a également soumis une demande d'intervention au présent dossier (C-UC-0002). Or, comme l'ACEF de Québec, UC indique que sa mission consiste à « représenter les intérêts et à défendre les droits collectifs des consommateurs, notamment ceux à faible et modeste revenu » (C-UC-0002, par. 6d). Par ailleurs, la demande d'intervention de l'ACEF de Québec ne précise pas en quoi elle détient une « expérience et une expertise propre » qui la distinguent d'UC. Énergir souligne que l'ACEF de Québec met l'emphase sur le recours aux services de monsieur Jean-François Blain afin de justifier son intervention :

« 8- L'ACEF de Québec souhaitait depuis plusieurs années participer aux dossiers du secteur du gaz naturel mais, jusqu'à tout récemment, ne disposait pas des ressources requises pour intervenir devant la Régie en ce domaine .Elle peut maintenant recourir aux services de M. Jean-François Blain, à titre d'analyste externe, pour la supporter dans ses interventions.

9- M. Blain a participé aux dossiers des secteurs électrique et gazier devant la Régie de l'énergie au cours des vingt dernières années, dont de nombreux dossiers de Gaz Métro –Énergir et de Gazifère relatifs à la fixation des tarifs, à la mise en place, l'évaluation et/ou le renouvellement des mécanismes incitatifs à la performance, ainsi qu'à l'allocation des coûts et la structure tarifaire. »

Monsieur Blain a longtemps agi à titre d'analyste pour UC. Ceci témoigne de la convergence d'intérêts évidente entre les deux organisations, rendant ainsi difficile l'appréciation du caractère singulier et de « l'expertise propre » à l'intervention de l'ACEF de Québec. Par ailleurs, Énergir précise que la Régie doit statuer sur la demande d'intervention de l'ACEF de Québec, et non sur celle de monsieur Blain. Ainsi, bien que ce dernier ait pu participer à des dossiers devant la Régie, ceci ne constitue pas un fait pertinent aux fins de l'évaluation de la demande d'intervention de l'organisme.

Également, l'ACEF de Québec écrit ce qui suit :

« 2- L'association coopérative d'économie familiale de Québec, ACEF de Québec, existe depuis plus de cinquante ans. L'ACEF de Québec défend les droits et intérêts des consommateurs, spécialement mais non exclusivement, ceux à faible et modeste revenu au niveau régional, provincial et canadien depuis sa création;

(...)

7- Dans le territoire de distribution d'Énergir, la région de la capitale nationale représente la 2^e région en importance parmi 6 en ce qui concerne le nombre de clients et les volumes annuels de vente. La clientèle résidentielle représente par ailleurs 53 % de tous les clients de la région de Québec. »

[nous soulignons]

Au paragraphe 2 de sa demande d'intervention, l'ACEF de Québec met de l'avant le fait qu'elle défend des intérêts de consommateurs au « régional, provincial et canadien » pour ensuite, au paragraphe 7, justifier son intervention en particulierisant les caractéristiques de la région de la capitale nationale. Cette contradiction rend, une fois de plus, difficile l'examen du caractère suffisant de l'intérêt de l'ACEF de Québec afin d'intervenir au présent dossier. De deux choses l'une : soit l'ACEF de Québec représente véritablement des intérêts dans une perspective provinciale et canadienne (par. 2 de la demande d'intervention), auquel cas de tels intérêts ressemblent nettement à ceux d'UC, soit elle représente des intérêts dans une perspective purement locale (par. 7 de la demande d'intervention), auquel cas il est permis de s'interroger sur le caractère suffisant de l'intérêt de l'ACEF de Québec pour intervenir dans un dossier dont les conclusions concernent l'ensemble de la clientèle d'Énergir. Dans ce dernier cas, Énergir voit en effet mal comment des intérêts locaux, à défaut d'être définis dans la demande d'intervention, justifieraient l'octroi d'un statut d'intervenant dans le présent dossier.

À cet égard, il importe de noter qu'UC est un regroupement de dix (10) ACEF (C-UC-0002, par. 6) :

« UC se distingue par l'intégration et la synergie entre une force locale et régionale représentative, bien implantée dans plusieurs régions du Québec par le biais de ses ACEF, et une équipe professionnelle et technique chargée de développer et de porter les positions de ses membres sur les enjeux d'envergure nationale. »

Ainsi, en l'absence de justificatif de la part de l'ACEF de Québec permettant de cerner un intérêt distinct par rapport aux ACEF faisant parti du regroupement d'UC ou expliquant pourquoi les enjeux locaux qui la concernent justifient une intervention, Énergir ne croit pas que la Régie devrait donner suite à cette demande d'intervention. À cet égard, Énergir soumet que, par sa décision D-2016-090, la Régie a récemment refusé une intervention de l'AHQ-ARQ, pour des motifs similaires à ceux soulevés par la présente :

« [34] La Régie ne juge pas opportun d'accorder le statut d'intervenant à l'AHQ-ARQ car elle n'est pas convaincue de la plus-value de son intervention. Tous les sujets qu'elle compte traiter sont déjà couverts par la FCEI, qui a une longue expérience à titre d'intervenant dans le cadre des dossiers tarifaires de Gaz Métro. De plus, cette intervenante représente une clientèle similaire à celle de l'AHQ-ARQ. »

[nous soulignons]

SÉ-AQLPA-GIRAM

Le regroupement demande d'être reconnu à titre d'intervenant dans le présent dossier. En annexe de leur demande d'intervention conjointe, les demanderesse en intervention décrivent leur mission respective, dont celle du GIRAM.

À cet égard, très récemment, dans le dossier tarifaire 2018-2019 (R-4018-2017), la Régie a refusé de reconnaître le GIRAM au nombre des intervenants en statuant comme suit dans sa décision D-2017-135 :

« [12] En ce qui a trait à la demande d'intervention de SÉ-AQLPA-GIRAM, la Régie est d'avis que SÉ et l'AQLPA ont démontré un intérêt suffisant à intervenir au présent dossier et leur accorde, par conséquent, le statut d'intervenant. Elle rejette toutefois la demande d'intervention du GIRAM, pour les motifs qui suivent. [paragraphe en gras dans la décision]

[13] L'article 16 du Règlement prévoit que la personne intéressée qui demande d'intervenir dans un dossier doit notamment indiquer les éléments suivants :

« [...]

2° la nature de son intérêt;

3° les motifs à l'appui de son intervention;

4° les sujets dont elle entend traiter et, de façon sommaire, les conclusions qu'elle recherche ou les recommandations qu'elle propose;

[...]

7° s'il y a lieu, sa représentativité ».

[14] L'article 19 du Règlement mentionne également que :

« Lorsque la Régie accorde à la personne intéressée le statut d'intervenant, elle détermine, si elle le juge nécessaire, le cadre de sa participation en fonction de son intérêt, de la nature et de l'importance des enjeux qu'elle aborde, des sujets que la Régie estime pertinents ainsi qu'en fonction de l'intérêt public ».

[15] En application de ces dispositions, la Régie souligne, dans sa décision D-2014-117, ce qui suit :

« [10] En vertu de ces articles, la Régie accorde le statut d'intervenant à une personne intéressée lorsqu'elle juge que la nature de l'intérêt de cette dernière est en lien avec les enjeux prévus au dossier. De plus, elle doit considérer que les représentations de cette personne permettent d'éclairer la Régie dans l'examen du dossier » [référence omise].

[16] Dans la demande d'intervention de SÉ-AQLPA-GIRAM, le GIRAM présente sa mission, son expérience et ses activités comme suit:

« [...] un groupe entièrement bénévole qui vise à informer et mobiliser la communauté locale, régionale et nationale autour d'enjeux spécifiques à sa triple mission: la protection de l'environnement, l'aménagement durable du territoire et la mise en valeur du patrimoine national, et les choix de société sur lesquels ceux-ci se fondent.

Dans la poursuite de cette mission, il produit des études, assure une veille constante des activités industrielles locales, régionales et nationales. Il fait connaître les conclusions de ses recherches par le biais de mémoires, de publications, d'assemblées d'information et d'animation, d'expositions et d'autres moyens connexes. Il souhaite ainsi que ses travaux et activités entraînent des retombées positives pour son milieu en y apportant l'aide et le soutien nécessaires aux différents intervenants. Il contribue notamment à l'éducation relative à l'environnement de la population en général et des divers intervenants du milieu.

Au cours des dernières années, l'organisme a fortement défendu les énergies renouvelables et l'innovation technologique en matière énergétique. Il s'est aussi fait connaître comme chef de file de l'opposition citoyenne au projet de terminal méthanier Rabaska à Lévis, sa mobilisation contre le projet d'oléoduc Énergie Est et dans les dossiers de transport et d'entreposage de matières dangereuses et d'usage de sources énergétiques plus polluantes [référence omise]. »

[17] Cette brève description générale de la mission, de l'expertise et des expériences de GIRAM ne permet pas de conclure à la pertinence de son intervention eu égard aux sujets qui seront traités dans le cadre du présent dossier. Le GIRAM ne démontre pas d'intérêt direct et spécifique en ce qui a trait à l'objet et à la nature du dossier. Comme le mentionne la Régie dans sa décision D-2013-019:

«[19][...]. Par intérêt à intervenir, il est généralement entendu qu'une partie recherche un avantage que lui procurerait la reconnaissance par la Régie de la légitimité de sa prétention. Il faut que cet intérêt soit directement lié à l'objet du dossier et que l'intervenant soit réellement affecté par la décision de la Régie.

[20] Chaque demande d'intervention doit établir l'intérêt spécifique de l'intervenant et non seulement un intérêt général eu égard à la nature ou l'objet du dossier ou un appui à un autre groupe dans sa démarche juridique. [...] » [référence omise]. [nous soulignons]

[18] En somme, la Régie est d'avis que la participation du GIRAM ne permettra pas de l'éclairer dans l'examen de ce dossier. Au surplus, elle juge que le ROÉÉ et le GRAME seront en mesure de représenter l'ensemble des intérêts soutenus par des organismes dont la mission est similaire, à certains égards, à celle du GIRAM. »

[nous soulignons]

Énergir s'étonne que le GIRAM n'ait pas capté le message clair communiqué par la Régie dans cette décision rendue il y a quelques semaines à peine (13 décembre 2017). Il aurait en effet été souhaitable, voire requis, que le demandeur en intervention ne se contente pas simplement de reprendre, *in extenso*, le texte de sa demande d'intervention formulée dans le dossier R-4018-2017 et qu'il précise davantage « sa mission, son expertise et ses expériences » afin de permettre à la Régie de juger de la pertinence de son intervention. À défaut par le GIRAM de s'être prêté à cet exercice, et par souci de cohérence décisionnelle, Énergir voit mal pourquoi la Régie devrait maintenant reconnaître son intervention.

2. Commentaires sur les sujets énoncés au paragraphe 19 de la décision D-2018-006

Énergir formule ci-après ses commentaires à l'endroit des questions soulevées par la Régie au paragraphe 19 de sa décision D-2018-006.

« commenter l'absence de cadre réglementaire complet »

Énergir reconnaît que le règlement pouvant être adopté par le gouvernement en vertu de l'article 112 (4^o) de la Loi sur la Régie de l'énergie (« LRÉ ») n'a pas été publié. Cependant, les cadres légaux et réglementaires, ainsi que la preuve soumise dans le présent dossier, sont suffisamment étayés afin que la Régie exerce pleinement les pouvoirs qui lui sont conférés par la LRÉ et qu'elle statue sur la demande dont elle est saisie.

Tout d'abord, il importe de signaler que l'article 5 LRÉ précise dorénavant ce qui suit

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

[nous soulignons]

L'expression « politiques énergétiques du gouvernement » n'est pas définie à la Loi et d'aucuns diraient que les « politiques énergétiques du gouvernement » peuvent notamment s'exprimer par le biais de règlements adoptés en vertu de l'article 112 LRÉ. Cependant, puisque de tels règlements font, dès leur entrée en vigueur, partie du corpus juridique applicable à la Régie, et puisque le législateur ne parle pas pour ne rien dire, la précision apportée à l'article 5 doit nécessairement faire référence à un autre mode de diffusion des « politiques énergétiques du gouvernement ».

La Régie doit interpréter l'article 5 de manière large et libérale¹. De cette manière, Énergir soumet que la Régie doit notamment considérer l'ensemble des publications gouvernementales en lien avec la Politique énergétique 2030² comme faisant partie des « politiques énergétiques du gouvernement » au sens de l'article 5 LRÉ. Ainsi, non seulement la Politique énergétique 2030 doit être considérée par la Régie dans l'exercice de ses fonctions, mais également le Plan d'action de la Politique énergétique 2030 (« Plan d'action »)³. Depuis l'entrée en vigueur du projet de loi 106, le 10 décembre 2016, et de la modification apportée à l'article 5 LRÉ, ces deux publications font partie intégrante « du cadre réglementaire » s'appliquant à la Régie

¹ Article 41 de la Loi d'interprétation, L.R.Q., c. I-16

² <https://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/politique-energetique-2030.pdf>

³ https://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/Tableau-PA-PE2030_FR.pdf, p. 3

et celle-ci doit les considérer lorsqu'elle évalue ce qui constitue, ou non, un « cadre réglementaire complet ».

Or, comme le souligne à juste titre plusieurs intervenants dans leur demande d'intervention, le Plan d'action énonce des objectifs et des actions concernant le GNR :

Objectif bioénergies (notamment) : « Augmenter la production et la consommation de gaz naturel renouvelable au Québec »

Action 37 : « Adopter en 2017 un règlement qui établit à 5 % la proportion minimale de gaz naturel renouvelable que les distributeurs québécois de gaz naturel doivent injecter dans leur réseau de distribution pour les clients du Québec »

Cible (échéance) pour l'action 37 : « Atteindre 5 % de gaz naturel renouvelable injecté en 2020. »

[nous soulignons]

Ces objectifs et actions gouvernementaux sont très clairs et les participants au processus réglementaire encadré par la Régie ne peuvent les ignorer. Pour cette raison, Énergir a jugé que, malgré l'absence d'un règlement adopté en vertu de l'article 112(4^o) LRÉ mais considérant le libellé de l'article 5 LRÉ, elle se devait d'être proactive et de proposer des « Mesures relatives à l'achat et la vente de gaz naturel renouvelable » (B-0021). Cette initiative faisait non seulement écho aux « politiques énergétiques du gouvernement » au sens de l'article 5 LRÉ, mais donnait aussi suite à la volonté réelle exprimée par de nombreuses parties prenantes (municipalités productrices de GNR, potentiels consommateurs de GNR, groupes environnementaux) désireuses de participer à l'effort collectif visant à verdir, à court, moyen et long terme, notre environnement.

Par ailleurs, Énergir fait siens les commentaires de l'ACIG et du ROEE selon lesquels « la Régie dispose de tous les pouvoirs nécessaires aux fins d'adjuger sur la demande formulée par le Distributeur dans le présent dossier »⁴ et que « sans le besoin de règlement, la Régie a déjà la compétence exclusive et le devoir de décider de la demande d'Énergir »⁵.

« priorité à accorder à l'examen de la Demande »

Énergir est également d'accord avec les commentaires soumis par plusieurs intervenants, dont l'ACIG, le GRAME et l'UMQ, souhaitant que la Régie accorde un haut degré de priorité à l'examen de la Demande. En effet, comme indiqué dans la preuve, plusieurs clients producteurs et consommateurs sont anxieux de connaître les paramètres réglementaires qui seront applicables à l'achat et la vente de GNR au Québec. À cet égard, Énergir soumet respectueusement que la Régie n'est

⁴ C-ACIG-0002, par. 19 a)

⁵ C-ROEE-0004, par. 3

actuellement saisie d'aucune autre preuve que celle déposée au dossier, qui précise notamment ce qui suit :

« En effet, compte tenu que le risque de coûts échoués significatifs à court terme est faible, Gaz Métro est d'avis que le traitement du CFR ne requiert pas une décision à court terme. Cependant, pour favoriser la croissance de l'offre de GNR, il est essentiel de communiquer rapidement au producteur l'information sur un éventuel TRG. De plus, le risque de perdre des clients si l'achat volontaire n'était pas permis, est bien réel et l'ensemble de la clientèle serait pénalisé par ces départs si un tarif de GNR n'était pas approuvé prochainement. Ainsi, Gaz Métro propose de revenir à la Régie, dans un temps ultérieur, afin de présenter comment les coûts de ce CFR seront récupérés. »

[nous soulignons]

Conformément aux règles applicables⁶, cette preuve a été versée au dossier en étant accompagnée d'un affidavit de monsieur Mathieu Johnson, chef de service, Développement et GNR chez Énergir. Cette déclaration sous serment atteste de la véracité des faits énoncés dans la preuve documentaire, dont les faits reproduits dans l'extrait qui précède. Ainsi, à ce stade-ci du dossier, et en l'absence de preuve contraire, la Régie doit prendre ces faits pour avérés. Il serait donc contraire aux principes de justice naturelle ou à la saine administration du processus réglementaire que la Régie suspende le processus d'examen ou, comme certains semblent le suggérer⁷, qu'elle refuse d'attendre Énergir sur sa demande.

« portée de la décision que la Régie pourrait être amenée à prendre au terme de cet examen »

La portée de la décision que la Régie pourrait être amenée à rendre s'évalue en fonction de la demande, telle que déposée (B-0020), et des conclusions recherchées qui s'y retrouvent. Énergir soumet que la Régie détient tous les pouvoirs requis en vertu de la LRÉ afin de statuer sur la demande et, le cas échéant, de retenir les conclusions recherchées.

Par ailleurs, Énergir souligne que rien, dans une décision à intervenir retenant les conclusions recherchées, n'entraînerait un précédent auquel la Régie ne pourrait remédier, si requis, après la publication d'un règlement adopté en vertu de l'article 112 (4^o) LRÉ. En contrepartie, les retards dans l'examen de la Demande sont susceptibles d'entraîner des conséquences, comme il appert de l'extrait de la preuve reproduite ci-haut ainsi que de la demande d'intervention de l'UMQ⁸. La balance des inconvénients est donc nettement en faveur d'un examen de la Demande.

⁶ Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie, L.R.Q. c. R-6.01, r. 4.1, article 10 (5^o)

⁷ C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0002, p. 5

⁸ C-UMQ-0002, par. 14

« l'échéancier des travaux »

Comme énoncé précédemment, Énergir est d'avis que la Régie devrait accorder un haut degré de priorité à la demande et que ceci devrait se refléter dans l'échéancier des travaux de manière à ce qu'une décision soit rendue dans les meilleurs délais.

À cet égard, Énergir prend bonne note de la volonté de la Régie de tenir une séance de travail dans les prochaines semaines. Par ailleurs, par soucis d'efficacité et d'efficience réglementaire, Énergir soumet qu'il y aurait lieu de circonscrire les discussions en séance de travail aux sujets couverts par la preuve, soit :

- Achat de GNR : Tarif d'achat garanti proposé pour les producteurs subventionnés et traitement des producteurs non-subventionnés, quantités prévues
- Ventes de GNR : Nouveau tarif d'achat volontaire, modifications aux *Conditions de service et Tarif*
- Révision des seuils des déséquilibres pour les producteurs

Nous vous prions d'agréer, chère consœur, nos salutations distinguées.

(s) *Hugo Sigouin-Plasse*

Hugo Sigouin-Plasse
HSP/mb