

**CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL**

N° : R-4008-2017  
ÉTAPE B

**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

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

**ÉNERGIR S.E.C.**

**Demanderesse**

-et-

**INTERVENANTS**

---

**PLAN D'ARGUMENTATION DE L'ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS  
DE GAZ  
(« L'ACIG »)**

---

**I. INTRODUCTION ET REMARQUES PRÉLIMINAIRES**

1. En date du 13 mars 2019, la Régie rendait sa décision [D-2019-31](#), dans laquelle celle-ci soulevait différents enjeux de compétence et de recevabilité en lien avec la demande telle qu'elle était alors proposée par Énergir ;
2. L'ACIG avait alors soumis un plan d'argumentation détaillé en lien avec les interrogations soulevées par la Régie<sup>1</sup>;
3. Suite à la décision [D-2019-31](#), Énergir décidait de retirer sa demande en lien avec le tarif de rachat garanti (« **TRG** ») et proposait de soumettre une nouvelle stratégie quant aux mesures proposées pour l'achat et à la vente de gaz naturel renouvelable (« **GNR** »);
4. Dans sa correspondance du 7 août 2019 ([A-0051](#)), la Régie a prévu les étapes suivantes :
  - Étape A : Fixation d'un tarif provisoire de GNR.
  - Étape B : Étude, en vertu de l'article 72 de la Loi sur la Régie de l'énergie<sup>2</sup> (« **LRÉ** »), des caractéristiques des contrats de fourniture de GNR qu'Énergir entend conclure afin de satisfaire la quantité minimale de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel à partir de 2020.
  - Étape C : Examen au fond, en vertu de l'article 48 de la LRÉ, sur la stratégie tarifaire en matière de GNR, incluant une démonstration de l'intérêt des clients

---

<sup>1</sup> [C-ACIG-0009](#)

<sup>2</sup> [RLRQ, c. R-6.01](#)

pour l'achat des unités de GNR sous forme volontaire et une proposition concernant le traitement des unités invendues de GNR.

- Étape D : Examen au fond, en vertu de l'article 72 de la LRÉ, des caractéristiques des contrats de GNR qu'Énergir entend conclure afin de satisfaire la quantité minimale de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel à partir de 2023.
5. Avant la tenue de l'Étape B, la Régie a procédé à l'approbation de certains contrats d'approvisionnement de GNR en vertu de l'article 72 de la LRÉ ;
  6. Dans le cadre de notre argumentation, nous allons tout d'abord traiter de la question de la compétence de la Régie et de la recevabilité de la proposition d'Énergir. Advenant que la Régie considère que la demande d'Énergir est recevable, nous allons revenir sur les caractéristiques d'approbation qui sont recherchées par Énergir. Finalement, nous entendons fournir des éléments de réponses sur certaines des questions juridiques soulevées que nous n'aurions pas déjà traitées incluant la question de l'interprétation du *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*<sup>[1]</sup> (le « **Règlement** ») ;

## **II. L'ENJEU DE LA COMPÉTENCE ET LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION D'ÉNERGIR**

7. Dans le cadre de ce dossier, que ce soit lors du débat sur le TRG<sup>3</sup> ou soit lors de l'approbation à la pièce de certains contrats d'approvisionnement<sup>4</sup>, l'ACIG a soulevé à différentes reprises l'enjeu de la compétence de la Régie relativement à la question de la fixation ou de la détermination d'un prix d'achat pour une activité non réglementée telle que la production de GNR ;
8. Une autre façon de qualifier cet enjeu est de faire référence à la question de la recevabilité de la proposition d'Énergir pour la « *mise en place de mesures relatives à l'achat* » de GNR comme la Régie le qualifiait à juste titre dans sa décision D-2019-031 ;
9. L'article 1 de la LRÉ stipule :

« 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. »

---

[1] Décret 233-2019 concernant le *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*.

<sup>3</sup> Plan d'argumentation du 23 avril 2019 [ACIG-009](#)

<sup>4</sup> Lettre du 3 octobre 2019 pour le contrat Coop Agri-Énergie Warwick (« **contrat de Warwick** ») [ACIG-0026](#)

10. L'article 1 de la LRÉ prévoit que la LRÉ 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 ;
11. Ainsi, la production de gaz naturel ou de GNR ne fait pas partie des activités énumérées à l'article 1 de la LRÉ. La production de gaz naturel ou de GNR est une activité non réglementée et il n'y a aucun débat de possible quant à cette question ;
12. Lors des débats antérieurs, nous avons soumis qu'en vertu de sa loi habilitante la Régie n'avait pas la compétence pour approuver le prix d'achat du GNR de façon directe ou encore par le biais d'une demande d'approbation des caractéristiques d'un contrat d'achat de GNR et qu'en tout état de cause, elle n'avait pas la compétence pour approuver une caractéristique ou une condition telle une aide financière aux producteurs ayant comme objectif de favoriser ou autrement de développer ou de stimuler la filière du GNR au Québec toujours en lien avec la prémisse que la production de la marchandise est une activité non réglementée et l'importance du libre jeu de la concurrence;
13. Dans le cadre de sa décision [D-2019-123](#), portant sur l'approbation du contrat de Warwick, la Régie citait notamment l'article 72 de la LRÉ et soulevait que son approbation était requise puisqu'Énergir souhaitait modifier de façon substantielle l'approbation reçue suite à la décision [D-2015-107](#) (dossier par lequel la Régie a approuvé la formule d'achat du GNR produit par la ville de Saint-Hyacinthe) en ce qui a trait aux caractéristiques des contrats de GNR<sup>5</sup>;
14. Dernièrement, la Régie dans sa décision [D-2019-179](#) portant sur la demande d'Énergir d'approuver de façon prioritaire les caractéristiques de trois contrats d'acquisition de GNR, la Régie référerait aussi à son approbation passée dans la décision [D-2015-107](#) et au fait que les caractéristiques proposées dans le cadre de ces contrats constituaient une modification substantielle aux caractéristiques autorisées ;
15. Nous comprenons de ce qui précède que la Régie rattache sa compétence notamment en vertu de l'article 72 de la LRÉ ;
16. Bien que la Régie ait à approuver le plan d'approvisionnement du Distributeur décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois ou encore à approuver toute modification substantielle à ce qui a déjà été approuvé, la Régie doit le faire en tenant compte de ce qui est prévu à l'article 72 de la LRÉ mais surtout en s'assurant de respecter sa loi habilitante en lien avec les activités réglementées prévues à la LRÉ ;
17. La Régie dans sa décision [D-2019-031](#) (alors qu'il était question du TRG) questionnait sa compétence quant à la possibilité d'inclure, dans les tarifs d'Énergir, un coût excédentaire aux fins de stimuler la filière de production de GNR ;
18. Nous sommes d'avis que l'analyse fouillée et les problématiques soulevées dans cette décision s'appliquent encore aujourd'hui à la proposition faite par Énergir dans le contexte où les caractéristiques que l'on tente de faire approuver peuvent encore limiter

---

<sup>5</sup> [D-2019-123](#) parag. 21, 34, 37 et 38

le libre jeu de la concurrence et visent toujours à faire émerger la filière de production de GNR au Québec (activité non réglementée) ;

19. Il y a lieu de se référer aux extraits suivants de la décision [D-2019-031](#) :

« [73] En cours de délibéré, la Régie a pris connaissance d'une décision en date du 18 octobre 2018 de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) concernant une demande d'Enbridge Gas Distribution (EGD) inc. relative à un programme lié au GNR (le Programme EGD).

[...]

[76] Ce Programme EGD est destiné à permettre la production de GNR alors qu'il y a peu ou pas d'activité dans ce secteur en Ontario.

[77] EGD a soumis à la CEO que ces deux services font partie de ses activités réglementées de distribution de gaz naturel.

[78] Des intervenants, pour leur part, ont soumis que même si la CEO avait juridiction pour établir des tarifs en la matière, elle devrait refuser de le faire car permettre à EGD d'offrir ce service dans le cadre de ses activités réglementées pourrait empêcher la concurrence.

[79] Après examen de la preuve, la CEO a déterminé que si l'épuration du biogaz en un GNR de qualité est une activité permise à EGD, cela ne signifie pas pour autant que cette activité doit être considérée comme une activité réglementée puisqu'elle ne constitue pas une activité de fourniture, de transmission, de distribution ou d'emmagasinage de gaz naturel :

[...]

[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 concurrence.

[82] La Régie se questionne quant au parallèle qui peut être établi entre l'activité d'épuration que souhaitait mettre en place EGD aux fins de promouvoir la production de GNR et le TRG que souhaite mettre en place Énergir pour les mêmes motifs.

[83] Il est vrai que l'activité d'épuration du biogaz en GNR est une activité entièrement distincte des activités de distribution, alors que l'achat de gaz naturel fait partie des activités normales d'un distributeur de gaz naturel.

[84] Cependant, il ressort clairement de la preuve que l'écart entre le coût d'achat qui serait fixé au moyen du TRG et celui de la formule d'établissement du prix d'achat établi dans la décision D-2015-107 est une prime aux seules fins de stimuler la filière de production de GNR au Québec :

*« Ainsi, Aiseo recommande l'implantation d'un TRG pour les producteurs subventionnés afin de rencontrer les conditions nécessaires dans la perspective des producteurs. Selon Aiseo, le TRG permettrait d'offrir un prix adapté à leurs coûts de fonctionnement. Le TRG permettrait également de réduire le risque financier du producteur en lui offrant une prévisibilité, ce qui facilite la planification et la gestion budgétaire. Finalement, l'application des recommandations d'Aiseo "stimulerait la filière du gaz naturel renouvelable au Québec, et ce, avec un impact financier relativement faible."*

*L'implantation d'un processus permettant à Gaz Métro de conclure des contrats d'approvisionnement en GNR reposant sur un TRG est également jugée souhaitable, car un signal de prix serait envoyé dans le marché dès qu'un producteur potentiel envisage produire du GNR.*

[...]

*Gaz Métro est d'avis que les propositions pour l'achat et la vente de GNR soumises dans le présent document permettront de donner effet à la Politique énergétique, d'offrir des conditions adéquates aux producteurs, et ainsi favoriser une augmentation de l'offre de GNR, tout en facilitant l'accès aux clients à cette source d'énergie renouvelable désirée par plusieurs ».*

*[notes de bas de page omises] [nous soulignons]*

[85] En ce sens, cette prime est l'équivalent d'une aide financière directe pour la production de GNR au Québec.

[86] Or, l'article 1 de la Loi énonce la portée de son application :

*« 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'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 ».*

[87] La production de gaz naturel ou de GNR ne fait pas partie des activités énumérées à cet article. En ce sens, la Régie se questionne sur sa compétence sur l'inclusion, dans les tarifs d'Énergir, d'un coût excédentaire aux fins de stimuler la filière de production de GNR au Québec.

[88] Dans le même ordre d'idée, dans un autre dossier de la CEO, EGD et Union Gas recherchaient une ordonnance de la CEO visant, d'une part, la fixation d'un tarif qui inclurait les coûts d'achat de biométhane et, d'autre part, l'approbation d'une structure de prix d'approvisionnement en biométhane auprès de producteurs ontariens à des prix déterminés et pour une durée de 20 ans aux fins, notamment, de stimuler la filière de production de biométhane. La question de la compétence de la CEO à cet égard fut soulevée.

[89] Dans son ordonnance provisoire de 201243, la CEO concluait qu'elle avait juridiction pour approuver les coûts d'achats de biométhane par les distributeurs, tout comme elle avait juridiction pour approuver les coûts d'achat

de gaz naturel ou tout autre service et matériaux utilisés pour la distribution de gaz naturel, même si les coûts liés au biométhane étaient supérieurs au prix du marché pour le gaz naturel. Elle indiquait toutefois que, bien qu'elle ait le pouvoir de le faire, elle n'avait pas nécessairement le devoir de l'exercer. Cette approbation serait obtenue seulement si la preuve au dossier en démontrait le caractère juste et raisonnable.

[90] Discutant par la suite de l'objectif de stimuler la filière de production de biométhane par la structure de prix d'approvisionnement proposée, la CEO concluait comme suit :

*« In the Board's view the applicants established the wrong goal for their programs. Their purpose in bringing the applications was expressly to create or enable a market for biomethane in Ontario. With respect, that is an objective which is beyond the scope of the distributor's role. It is appropriate for the distributors to consider the conditions and pricing necessary to accept biomethane into their respective distribution systems, but it is not appropriate for them to use system gas customers as a means of subsidizing a variety of biomethane producers in the hope of developing a viable biomethane supply market. In addition, the companies provided no evidence where such a program has been successful in stimulating market development, and therefore the achievement of this benefit is almost entirely speculative in any event. The Board concludes that this benefit should have no weight in the assessment of the program.*

*Much of the design of the program was rooted in the applicants' objective of trying to create a market. The plan to purchase from a variety of producers – large and small – landfill and agricultural – is a key example. This approach undermines the overall cost effectiveness of the program, as discussed further below.*

*None of this is to say that it is entirely inappropriate for the distributors to purchase biomethane; rather this finding is specific to the stated objective and claimed benefit of enabling the biomethane market through compulsory ratepayer subsidies ».*

*[nous soulignons]*

[...]

[93] De plus, s'il y a une détermination selon laquelle la production de GNR n'est pas une activité réglementée en vertu de la Loi, il faut également examiner si l'établissement d'un TRG n'a pas pour effet d'augmenter significativement le rôle du Distributeur dans ce marché et d'interférer avec le bon fonctionnement du marché concurrentiel de la marchandise de gaz naturel et de GNR.

[94] À cet égard, la Régie rappelle l'opinion qu'elle avait émise dans sa décision [D-2001-214](#) :

*« La demande d'un nouveau tarif fixe pour les clients en gaz de réseau comporte des enjeux fondamentaux à l'égard notamment de la jurisprudence établie et du rôle d'un monopole de distribution dans le marché libre des approvisionnements gaziers.*

[...]

Le principal effet de la déréglementation du prix du gaz naturel a été de distinguer le commerce de la marchandise de son transport et de sa distribution. Les prix de la marchandise sont, depuis, déterminés librement sur le marché en fonction de l'offre et de la demande. Les activités à caractère monopolistique, telles le transport et la distribution, sont pour leur part demeurées réglementées.

Présentement, SCGM offre deux grands modes d'achat de gaz naturel, soit le service de fourniture par le distributeur (gaz de réseau) et l'achat direct qui comprend les services d'achat-revente et de livraison.

[...]

La Régie est d'avis, tel que mentionné dans la décision D-94-19 que le distributeur doit être actif dans l'approvisionnement gazier de façon à remplir ses obligations prévues à la Loi. La Régie est également d'avis qu'il est dans l'intérêt de l'ensemble des consommateurs de préserver le bon fonctionnement du marché concurrentiel de la marchandise gaz.

[...]

### **2.3.3.7 Monopole de distribution et marché déréglementé de la fourniture**

Plusieurs décisions ont traité de l'établissement des prix dans un marché déréglementé.

La Régie considère que la proposition, bien que ne visant que les clients en gaz de réseau, aurait pour effet de modifier de façon importante le rapport de forces entre le distributeur et les autres fournisseurs dans le marché déréglementé de la marchandise. En effet, comme le distributeur propose d'offrir le tarif fixe à l'ensemble de la clientèle, il est à prévoir que le déplacement déjà observé des clients des achats directs vers le gaz de réseau ne pourra que s'accroître de façon importante si le distributeur devait offrir des options à prix fixe à des conditions plus avantageuses que celles disponibles sur le marché auprès des courtiers et autres fournisseurs.

FCEI/ACAGNEQ soulève à cet égard que la proposition constitue un transfert de risque injustifié de l'actionnaire vers les clients à tarif variable. Lorsque les fournisseurs ou courtiers font des offres aux clients, ils doivent assumer eux-mêmes les risques découlant de ces offres. Le distributeur propose, pour sa part, d'utiliser la clientèle du tarif variable pour faire des offres de prix fixe à ses clients à des conditions possiblement plus avantageuses que celles que pourraient offrir les courtiers, notamment en ce qui concerne le traitement des déséquilibres volumétriques. Il y aurait, selon la Régie, disproportion de moyens entre le distributeur et les courtiers ou fournisseurs qui oeuvrent dans le marché déréglementé de la marchandise. La Régie partage donc le point de vue de FCEI/ACAGNEQ, selon lequel la proposition dans sa forme actuelle peut conduire à une forme de compétition gaz/gaz dans le marché, qui aurait pour effet à terme de restreindre le degré de concurrence au sein du marché.

Dans la décision D-94-19, la Régie précisait que le distributeur devait conserver un rôle actif dans l'approvisionnement gazier, mais ne devait en aucun temps utiliser sa position de monopole de distribution pour venir altérer les règles du jeu en regard d'un accès libre aux marchés gaziers tant pour les fournisseurs que pour les consommateurs. De plus, la Régie dans cette même décision précisait qu'une des responsabilités des représentants des ventes de SCGM était de fournir à la clientèle la liste des fournisseurs ou courtiers oeuvrant dans la vente de gaz naturel au Québec. La Régie est d'avis que ces remarques sont toujours pertinentes et considère qu'il est dans l'intérêt des consommateurs que le distributeur accentue ses efforts pour faire connaître les courtiers et fournisseurs oeuvrant dans le marché.

L'acceptation de la proposition par la Régie aurait vraisemblablement pour effet d'accentuer le déplacement des clients en achats directs vers le gaz de réseau et d'augmenter significativement le rôle du distributeur dans le marché déréglementé de la marchandise gaz et ce, en bénéficiant des avantages que lui confère sa situation de monopole. La Régie considère, à l'instar de plusieurs intervenants, que pareille immixtion n'est pas justifiée dans les circonstances et risque d'être contraire à terme à l'intérêt des consommateurs en réduisant la concurrence au niveau de la marchandise.

La Régie considère que l'acceptation de la présente demande irait à l'encontre des efforts déployés depuis plusieurs années pour favoriser l'émergence d'un marché libre et efficace de la marchandise et pourrait ultimement être au désavantage de l'ensemble des clients ».

[notes de bas de page omises] [nous soulignons]

[95] Ainsi, par cette opinion émise dans le cadre d'une proposition pour l'établissement d'un tarif à prix fixe, la Régie estimait que la structure du tarif offert pouvait avoir un impact négatif sur la concurrence.

[96] Or, dans le cadre du présent dossier, la proposition d'Énergir d'établir un TRG largement supérieur au prix du marché du gaz naturel et même au-delà de l'actuelle formule d'établissement du coût d'acquisition de GNR, pourrait, dans les faits, avoir pour effet de fixer ou contrôler le prix du GNR produit au Québec. La Régie se demande si cette proposition équivaut à utiliser la position de monopole de distribution de telle sorte qu'elle altérerait les règles d'accès libre aux marchés gaziers. Elle s'interroge également sur la compatibilité de cette proposition avec l'esprit du droit canadien en matière de concurrence, qui, généralement, interdit de fixer ou contrôler le prix de la fourniture d'un produit lorsqu'il n'est pas réglementé.

(Nos soulignés)

20. Il est à noter que dans la décision [D-2001-214](#), même s'il était question de la fixation de tarifs qui est au cœur de la compétence exclusive de la Régie, la Régie a jugé que la proposition du Distributeur était irrecevable puisque celle-ci allait à « l'encontre des efforts déployés depuis plusieurs années pour favoriser l'émergence d'un marché libre et efficace de la marchandise et pourrait ultimement être au désavantage de l'ensemble des clients » ;



21. Nous sommes d'avis que la demande d'Énergir d'approbation des caractéristiques des contrats d'achat de GNR soulève toujours différentes problématiques en lien avec les questions de compétence et de recevabilité décrites ci-haut ;
22. Nous proposons de revoir dans un premier temps le cadre légal applicable à la demande formulée par Énergir et dans un deuxième temps la preuve soumise dans le présent dossier démontrant, selon nous, que les enjeux de compétence et ou de recevabilité mentionnés demeurent compte tenu des caractéristiques d'approbation de contrats d'approvisionnement en GNR qui sont proposées. ;

## 2.1 Le cadre légal applicable

23. Dans le cadre de cette section, nous aborderons les questions suivantes de la Régie adressées dans sa lettre du 10 janvier 2020 que nous avons numéroté pour fins de référence<sup>6</sup>:

6) « Est-ce que la Régie est compétente, en vertu de l'article 72 de la Loi, pour approuver l'ensemble des caractéristiques des contrats qu'Énergir entend conclure avec des fournisseurs de GNR pour satisfaire les besoins du marché québécois en GNR, incluant le pouvoir de déterminer le prix d'achat du GNR?(...) »

4) « Est-ce que la fixation ou la détermination, par la Régie, d'un prix maximum, d'un prix moyen, d'un tarif ou de tous seuils et balises, qui pourraient influencer sur le prix ou avoir pour effet d'émettre un signal de prix pour acquérir du GNR, fait partie de sa compétence, considérant qu'elle affecterait potentiellement le processus transactionnel et le rapport de force entre les négociants dans le secteur non réglementé de la production de GNR ? » et

3) « Compte tenu de la Politique énergétique 2030 qui vise l'accroissement de la production de GNR au Québec et de l'article 5 de Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi), est-ce que le pouvoir de surveillance de la Régie sur les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution afin de s'assurer que les consommateurs québécois aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif (article 31 de la Loi) lui donne compétence afin de prioriser le développement ou l'achat de la production de GNR au Québec ? »

24. L'article 72 de la LRÉ se lit comme suit:

« **72.** À l'exception des réseaux privés d'électricité, tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par règlement de celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique.

Le plan doit tenir compte:

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

---

<sup>6</sup> [A-0111](#)

2° pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112;

3° pour l'approvisionnement en gaz naturel:

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

b) de la quantité de gaz naturel renouvelable déterminée par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 112.

Pour l'approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret. »

(Nos soulignés)

25. Il est important de constater que pour le GNR au sous-paragraphe 3b), 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 72, le Législateur réfère uniquement à la quantité déterminée par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 112 de la LRÉ tout comme ce qui est prévu dans le Règlement qui porte aussi uniquement sur la quantité de GNR à être livrée;
26. Dans le cadre de l'approbation des plans d'approvisionnement, le Législateur, selon le dernier alinéa de l'article 72 de la LRÉ, prévoit que la Régie peut tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que le gouvernement pourrait lui indiquer par décret ;
27. Or, le décret concernant le Règlement ne prévoit pas d'énoncé de préoccupations environnementales ou économiques ;
28. Le paragraphe 4, alinéa 1, de l'article 112 de la LRÉ prévoit ce qui suit :

« 112. Le gouvernement peut déterminer par règlement:

[...]

4° la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur de gaz naturel, et les conditions et les modalités selon lesquelles s'effectue une telle livraison. »

(Nos soulignés)

29. Tel qu'indiqué plus haut, outre le fait que le sous-paragraphe 3 b), alinéa 1, de l'article 72 de la LRÉ porte sur la quantité de GNR, il y a aussi lieu de souligner qu'il n'indique pas que le plan d'approvisionnement doit tenir compte des conditions et des modalités selon lesquelles les livraisons devront s'effectuer;
30. En effet, malgré que le gouvernement ait prévu dans la LRÉ, conformément au paragraphe 4, alinéa 1, de l'article 112 de la LRÉ, qu'il pouvait non seulement édicter

par règlement des quantités de GNR devant être livrées mais aussi des conditions et modalités selon lesquelles pouvaient s'effectuer une livraison, force est de constater que dans son Règlement, le gouvernement, indépendamment de sa *Politique Énergétique 2030-L'énergie des Québécois-Source de croissance* (la « **Politique Énergétique** »)<sup>7</sup> et de son *Analyse d'impact réglementaire*<sup>8</sup>, n'adopte que des mesures relatives à la quantité de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel et aucune mesure quant aux conditions et modalités selon lesquelles s'effectue une telle livraison ;

31. Ainsi, vu l'utilisation du mot « quantité » et en l'absence de « conditions et modalités », nous ne croyons pas qu'il revienne à la Régie d'approuver des mesures visant à favoriser et à stimuler le développement de la filière du GNR au Québec, tel que le prix d'achat du GNR même par le biais d'un prix moyen, un produit non réglementé, alors que le gouvernement aurait pu le faire en vertu du pouvoir réglementaire que lui confère le paragraphe 4, alinéa 1, de l'article 112 de la LRÉ ;
32. Le décret édictant le Règlement ne réfère pas non plus à des préoccupations spécifiques découlant de la Politique Énergétique ou de l'Analyse d'impact réglementaire ;
33. Pour ce qui est du GNR, nous croyons que ce que la Régie doit examiner comme « *caractéristiques des contrats (...) pour satisfaire les besoins des marchés québécois* » vise spécifiquement la quantité de GNR déterminée par le Règlement soit la quantité de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel;
34. Nous traiterons plus loin de la question soulevée par la Régie quant à l'obligation d'un distributeur de « livrer » selon le Règlement une quantité de GNR qui ne semble pas inclure l'obligation d'acquérir la fourniture. Si telle était l'interprétation à retenir, le cadre de l'analyse en vertu de l'article 72 pourrait ne pas inclure les caractéristiques des contrats d'achat que l'on tente présentement de faire approuver ;
35. Il est intéressant de noter le texte du sous-paragraphe précédent mentionne que pour l'approvisionnement en gaz naturel, le plan doit tenir compte de la marge excédentaire de capacité de transport que le titulaire estime nécessaire « *pour favoriser le développement des activités industrielles (...)* ». Ainsi lorsque le Législateur veut favoriser un développement spécifique, il utilise des mots explicites pour le dire. Pour les fins du développement de la filière du GNR, il n'a rien prévu à cet effet à l'article 72 de la LRÉ ;
36. Les règles d'interprétation applicables édictent que l'on ne doit pas ajouter des mots aux textes d'une loi ou d'un règlement. Nous y reviendrons lors de nos représentations sur l'interprétation à donner au Règlement ;
37. Indépendamment de ce qui précède, si la Régie décidait en vertu de l'article 72 de la LRÉ et du Règlement, qu'elle devait procéder à l'examen des caractéristiques relatives à l'achat de GNR proposées par Énergir (malgré que le Règlement ne prévoit pas l'obligation pour le Distributeur d'acheter du GNR ou encore que l'article 72 de la LRÉ semble référer uniquement à la quantité de GNR à être livrée), elle devra considérer l'impact de ce qui est proposé en lien avec les activités réglementées (soit les activités

---

<sup>7</sup> [A-0122](#)

<sup>8</sup> [A-0117](#)

mentionnées à l'article 1 de la LRÉ ne comprenant pas la production) le tout conformément aux principes énoncés à la décision [D-2001-214](#) repris par la Régie dans sa décision [D-2019-031](#);

38. Ainsi, qu'il s'agisse de l'examen des caractéristiques d'approbation de contrats (article 72 de la LRÉ) ou de l'exercice par la Régie de son pouvoir de surveillance du droit exclusif de distribution d'Énergie afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif (article 31 (2) et (2.1) de la LRÉ), nous soumettons que l'exercice de ces pouvoirs ne devrait pas « *affecter le rapport de force entre les négociants dans le secteur non réglementé de la production de GNR* »<sup>9</sup> ;
39. La Régie doit également s'assurer de ne pas faire indirectement ce qu'elle ne peut pas faire directement :
- R-3727-2010, [D-2010-057](#) :
- « [24] La Régie est d'avis que la vente de GNL est une activité non réglementée qui n'est pas soumise à sa juridiction, et ce, tel que l'avait mentionné à l'époque la Régie de l'électricité et du gaz dans l'Ordonnance G-339.
- [...]
- [28] La vente de GNL étant une activité non réglementée, la Régie ne peut fixer de tarif pour cette activité et le client GNL ne peut être assujéti à un tarif. Toutefois, la vente de GNL par Gaz Métro à sa filiale devra se faire sans interfinancement de la part ou envers les clients des services réglementés.
- [29] En ce qui a trait à la conclusion recherchée par Gaz Métro dans sa demande, la Régie considère qu'approuver la méthode de calcul des coûts facturés aux clients GNL reviendrait à approuver indirectement un prix pour une activité non réglementée, ce que la Régie ne peut faire. En conséquence, la demande de Gaz Métro, telle que libellée, est irrecevable. »
40. Nous avons souligné plus haut qu'en vertu du dernier alinéa de l'article 72, le Législateur a mentionné spécifiquement que « *Pour l'approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret.* ». Si la Régie devait en application de l'article 5 de la LRÉ, au surplus, considérer les « politiques énergétiques du gouvernement », elle devrait aussi le faire dans le respect de sa compétence en vertu de la LRÉ, tel qu'indiqué aux paragraphes précédents ;
41. L'article 5 de la LRÉ prévoit 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. »

---

<sup>9</sup> [A-0111](#)

(Nos soulignés)

42. Il convient de rappeler que la Régie a indiqué à plusieurs reprises que l'article 5 de la LRÉ est une disposition interprétative, non attributive de compétence, et qui constitue simplement une toile de fond dont elle tient compte dans l'exercice de ses compétences ;

➤ [D-2017-007](#), par. 92 :

« [92] La Régie a rappelé à plusieurs reprises dans ses décisions que l'article 5 de la Loi n'est pas attributif de compétence, mais que cette disposition doit être prise en considération lorsqu'elle exerce ses compétences, incluant son pouvoir d'autorisation prévu à l'article 73 de la Loi.

[93] Cet article a souvent été décrit comme étant une toile de fond des décisions de la Régie. Dans sa décision D-2010-061, la Régie explicitait davantage l'interrelation entre les articles 5 et 73 de la Loi : [...]

[...]

Dans le cadre du dossier R-3960-2016, dès la décision procédurale D-2016-043, la première formation indiquait clairement comment elle appliquerait l'article 5 de la Loi pour l'analyse du Projet. Dans cette décision, en toute cohérence avec sa jurisprudence, la Régie souligne que l'article 5 de la Loi énonce la façon dont elle doit exercer sa compétence :

« [58] La Régie souligne également que l'article 5 de la Loi constitue un guide dans l'exercice de sa compétence, mais que cet article n'est pas attributif de cette compétence. En effet, cet article énonce des facteurs que la Régie garde en perspective dans l'exercice de ses fonctions, mais ne lui accorde pas de juridiction en matière d'application de lois et de règlements spécifiques en matière environnementale ou de développement durable. [...] »

[...]

Le 8 juin 2016, lors de l'audience, la première formation s'exprimait comme suit :

« [...] Toutefois, la Régie n'a aucune juridiction quant à l'application des lois spécifiques en matière environnementale ou de développement durable [souligné de la Régie] et les participants doivent garder cela en tête lors de la présentation de leur preuve et de leur contre- interrogatoire. »

[...] »

(Nos soulignés et références omises)

43. Dans le cadre légal applicable, il faut également considérer l'article 63 de la LRÉ qui stipule :

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

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

(Nos soulignés)

44. Outre le cadre légal que nous venons de revoir, les principes invoqués dans la décision [D-2001-214](#) sont toujours d'application en ce que la demande d'Énergir a pour effet
- d'augmenter significativement le rôle du distributeur dans le marché déréglementé du GNR ;
  - d'affecter le prix de la marchandise qui devrait être déterminé librement en fonction de l'offre et de la demande
  - de modifier le rapport de force entre le distributeur et les autres fournisseurs
  - d'impacter l'intérêt des consommateurs qui est de préserver le bon fonctionnement du marché concurrentiel de la marchandise de gaz incluant le GNR ;
45. De façon plus spécifique, l'approbation d'une caractéristique de prix moyen d'achat de GNR par Énergir en l'absence d'un marché fluide et l'approbation d'une caractéristique de durée des contrats de très long terme (maximum de 20 ans) afin de s'assurer de « *mitiger le risque des producteurs en leur assurant une sécurité de revenus sur plusieurs années* »<sup>10</sup> d'une part, revient à donner un signal de prix à l'égard d'une activité non réglementée et d'autre part, permet de prendre en considération un coût lié au développement de la filière par les producteurs ce qui revient à l'un des objectifs du TRG ;
46. Nous allons revoir dans la prochaine section les autres éléments de preuve en lien avec le paragraphe précédent ;

## **2.2 Retour sur les éléments de preuve et les enjeux de concurrence**

47. L'ensemble des intervenants dans le présent dossier s'entendent certainement pour dire que le marché du GNR est loin d'être un marché fluide. Nous n'avons pas repris les différentes références effectuées dans la preuve à ce sujet car il nous apparaissait que cette affirmation n'est pas contestée;
48. Dans le cadre de ce marché non fluide, nous considérons que la détermination d'un prix moyen approuvé par la Régie envoie clairement un signal de prix dans un marché déréglementé qui peut amener des impacts défavorables au niveau de la libre concurrence de ce marché et mettre des barrières à l'entrée<sup>11</sup>;

---

<sup>10</sup> Preuve d'Énergir [B-0199](#), p.22

<sup>11</sup> [C-ACIG-0029](#), p. 4

49. La mise en place d'un prix d'acquisition du GNR risque de limiter le développement du marché et risque aussi de limiter grandement les typologies de projet en limitant par le fait même le progrès technique<sup>12</sup> ;
50. La mise en place d'une cible moyenne pour les prix d'acquisition a pour effet de se substituer à la dynamique du marché sur lequel est sensé se confronter l'offre et la demande<sup>13</sup> ;
51. L'ACIG dans sa preuve indiquait aussi :<sup>14</sup>

« Aussi, un prix *donné* crée une situation où les producteurs avec des faibles coûts bénéficieront d'un prix d'achat couvrant leurs coûts de production mais aussi leur permettant d'avoir un effet de rente accentué par des contrats de longue durée. Pour les producteurs dont les coûts de production sont plus élevés, ils devront réduire leur marge mais aussi réduire, dans une certaine mesure, leurs efforts d'innovation en se rabattant sur des technologies moins onéreuses pour pouvoir atteindre les prix affichés.

Cette façon de procéder va limiter, à moyen terme, le développement du marché, le jeu de la concurrence et contraindre les choix d'investissements des producteurs potentiels, et à terme, fait courir le risque que le marché du GNR ne se développe pas selon ses potentialités réelles. »

52. La Régie a fait référence à la position mise de l'avant par Énergir dans le dossier R-4106-2019. Effectivement, il y a lieu de noter que l'on y affirmait alors que l'imposition d'un seuil d'écart maximal de 20% pour déterminer ce qui pouvait être inclus de façon temporaire dans un compte d'écart reporté en lien avec la décision [D-2019-107](#), constituait une intervention sur le prix dans le cadre d'un marché non réglementé ou encore un signal sur les prix maxima qu'Énergir était disposée à accepter<sup>15</sup>;
53. Énergir affirme maintenant que les caractéristiques proposées ont pour but essentiellement d'alléger le processus réglementaire<sup>16</sup> et que dans la mesure où Énergir garde la possibilité de revenir à la Régie pour faire approuver à la pièce tout contrat qui ne respecterait pas les caractéristiques, elle n'entrevoit aucun enjeu de compétence ;
54. Avec respect, cette approche est problématique. Une détermination sur le prix d'achat d'une marchandise non réglementée dans un marché naissant envoie nécessairement un signal de prix. Non seulement ceci pourrait affecter la capacité du marché à se développer, mais cela a aussi pour effet de sanctionner tout contrat dont le prix est conforme aux caractéristiques sans égard à la quantité contractée ou la durée des contrats ;
55. Énergir semble considérer que l'élasticité de la compétence de la Régie peut varier selon l'impact de son application. Énergir se donne toute la marge de manœuvre demandée (Énergir s'assure ainsi que chacune de ces décisions soient considérées

---

<sup>12</sup> [C-ACIG-0029](#), p. 7, [C-ACIG-0041](#), p. 8, [Notes sténographiques, 16 janvier 2020, Volume 12](#), p. 15 à 20

<sup>13</sup> [C-ACIG-0029](#), p. 8

<sup>14</sup> [C-ACIG-0029](#), p. 8

<sup>15</sup> R-4106-2019, [A-0006](#), p.101 à 103

<sup>16</sup> [Notes sténographiques, 15 janvier 2020, Volume 11](#) p. 58, 64 et 67



comme prudentes) et se garde en plus la flexibilité supplémentaire de pouvoir revenir sur ces caractéristiques au cas par cas ;

56. Outre la question du signal de prix, Énergir a, à de nombreuses reprises, indiqué dans sa preuve que les mesures proposées avaient notamment comme objectif de stimuler le développement de la filière de production de GNR au Québec. Nous l'avons vu notamment lorsqu'il était question du TRG<sup>17</sup>;
57. Dans sa preuve initiale qui n'a pas été retirée du dossier, Énergir avait pour objectif d'envoyer un signal de prix aux producteurs qui encourage la production de GNR. Cet objectif est toujours considéré comme pertinent par Énergir pour les fins de l'Étape B bien qu'elle estime devoir repositionner son rôle étant donné l'évolution du marché de GNR<sup>18</sup>;
58. Énergir soumet que le fait de signer des ententes à long terme permet aux producteurs de mitiger le risque en leur assurant un revenu sur plusieurs années<sup>19</sup>;
59. Nous comprenons qu'Énergir estime alors pouvoir faire bénéficier sa clientèle d'un meilleur prix mais l'ACIG est d'avis que le risque d'affaire des producteurs pour un service non réglementé ne devrait pas être assumé par la clientèle et qu'il y a d'autres moyens qui s'offrent aux producteurs ou qui pourraient s'offrir dans le futur pour le développement de la filière de GNR au Québec ;
60. En audience l'analyste de l'ACIG indiquait<sup>20</sup> :

« L'ACIG est d'avis que ce n'est pas à Énergir de garantir les investissements des opérateurs privés. Un investisseur qui prend le risque, un investisseur, par définition, est un acteur, est un agent économique qui va prendre un risque, un risque certes calculé, il va essayer de mitiger son risque au maximum et ce n'est pas au distributeur de lui garantir ce risque, de lui supprimer ce risque en lui assurant son investissement.

Il y a d'autres formes de garanties d'investissement. Un producteur peut se tourner soit vers sa banque qui, il doit en faire un prêt de prises de risques ou de capital risque ou le Gouvernement, ou tout autre dispositif. Il y a des outils pour mitiger le risque d'investissements. Donc, en bout de ligne, pour l'ACIG, ce n'est pas à Énergir d'assumer ce risque-là. »
61. Aussi, la fixation d'une durée maximale aussi longue en lien avec l'importance des volumes que l'on cherche à contracter s'apparente à des contrats d'exclusivité avec les producteurs alors que le distributeur a le monopole de la distribution mais non l'exclusivité des achats (article 63 de la LRÉ) ;
62. Il faut aussi mettre en perspective la question des volumes de GNR ;
63. Dans sa preuve Énergir réfère à l'étude *Production québécoise de gaz naturel renouvelable (GNR) un levier pour la transition énergétique* publiée par WSP et Deloitte (Étude WSP et Deloitte) qui mentionne que le potentiel technico-économique de

---

<sup>17</sup> [B-0199](#), p. 7

<sup>18</sup> [B-0199](#), p. 9

<sup>19</sup> [Notes sténographiques, 14 janvier 2020, Volume 10](#), p. 32

<sup>20</sup> [Notes sténographiques, 16 janvier 2020, Volume 12](#), p. 23-24



production de GNR au Québec pourrait s'élever jusqu'à 3 800 Mm<sup>3</sup> en 2030. De ce potentiel, les projets municipaux actuellement à l'étude pourraient générer jusqu'à 20 Mm<sup>3</sup> de GNR par année<sup>21</sup>;

64. La Régie dans sa décision [D-2019-179](#) indiquait au paragraphe 75 que la capacité des projets signés ou faisant encore l'objet de négociation a presque doublé et référait aussi aux projections de volumes livrés pour l'année tarifaire 2020-2021 ;
65. Selon nous, l'intervention dans le marché non réglementé du GNR ne fait pas de doute tant au niveau de la question de la détermination d'un prix moyen d'acquisition du GNR que de la détermination d'une durée contractuelle trop longue comme celle qui est présentement demandée d'un maximum 20 ans ;
66. Or, tel qu'il appert de la décision [D-2001-214](#), la Régie précise qu'un distributeur de gaz ne peut, en aucun temps, utiliser sa position de monopole de distribution pour venir altérer les règles du jeu en regard d'un accès libre au marché gazier tant pour les fournisseurs que pour les consommateurs ;
67. Énergir par sa présente proposition ne respecte pas les principes de cette décision et demande à la Régie d'interférer dans ces règles du jeu en regard au libre marché tant pour les fournisseurs que pour les consommateurs ;

### **2.3 Distinction avec l'approbation de certains contrats ou plan d'approvisionnement**

68. L'approbation donnée par la Régie dans le cadre du dossier de Saint-Hyacinthe est différente ;
69. Il appert des extraits ci-dessous que l'objectif de la formule d'achat du GNR produit par la ville de Saint-Hyacinthe n'est pas de développer la filière du GNR au Québec ;
70. La formule se voulait d'ailleurs neutre au niveau des coûts pour l'ensemble de la clientèle de Gaz Métro et il était convenu que la ville assumait l'ensemble des coûts relatifs au projet ;

➤ [D-2015-107](#), par. 57, 59, 61, 62, 66, 72 et 73 :

« [57] Selon Gaz Métro, le prix offert est un élément déterminant de la décision des clients producteurs d'aller de l'avant ou non avec leur projet. Dans ce contexte, Gaz Métro juge qu'il est souhaitable d'offrir aux municipalités un prix d'achat découlant d'une formule équivalant au prix de marché de la fourniture de gaz naturel auquel sont ajoutés les coûts évités. Gaz Métro souligne que la formule proposée se veut simple, équitable pour l'ensemble des clients producteurs de gaz naturel renouvelable et neutre au niveau des coûts pour l'ensemble de la clientèle.

[...]

---

<sup>21</sup> [B-0199](#), p. 7

[59] [...] La remise du coût évité au producteur de gaz naturel renouvelable amène une neutralité au niveau des coûts pour l'ensemble de la clientèle. En effet, Gaz Métro n'a pas à acquérir des droits d'émission pour les quantités de gaz naturel achetées aux producteurs de gaz naturel renouvelable.

[...]

[61] Gaz Métro conclut que cette formule d'établissement du prix d'achat du gaz naturel renouvelable permet une équité entre le juste prix à payer aux producteurs et le prix d'achat des clients de Gaz Métro. Enfin, Gaz Métro précise que cette formule aura l'avantage d'être simple et neutre au niveau des coûts pour l'ensemble de la clientèle.

[62] Gaz Métro souhaite appliquer cette formule à la Ville et demande à la Régie d'approuver cette formule uniquement aux fins du projet présenté dans le cadre du présent dossier.

[...]

#### 4. OPINION DE LA RÉGIE

[66] La Régie est satisfaite des informations fournies par Gaz Métro pour justifier le prolongement de son réseau de distribution existant jusqu'au point de réception sur le terrain de la Ville. De plus, elle note que la Ville assumera en totalité le coût global du projet par l'entremise du tarif de réception et que sa réalisation n'aura aucun impact sur les tarifs du Distributeur.

[...]

[72] Selon la formule d'établissement du prix d'achat du gaz naturel renouvelable produit par la Ville, Gaz Métro achètera le gaz au prix du marché de la fourniture du gaz naturel, auquel seront ajoutés les coûts évités relatifs au transport, à la compression et à l'acquisition de droits d'émissions prévues au RSPÉDE. Elle précise qu'en s'approvisionnant localement, elle évitera de payer ces coûts qu'elle aurait eu à payer à Dawn.

[73] Gaz Métro soutient que la formule proposée se veut simple, équitable et neutre au niveau des coûts pour l'ensemble de la clientèle. »

(Nos soulignés et références omises)

71. Par ailleurs, toujours dans le cadre du dossier R-3909-2014, il est intéressant de noter que la Régie, dans sa décision [D-2013-041](#), a rejeté le volet A de la demande de Gaz Métro ;
72. Ce volet consistait essentiellement à investir dans les installations requises pour assurer l'interchangeabilité, la composition et la pression du biométhane produit par la ville de Saint-Hyacinthe, de façon à ce que le biométhane puisse être injecté dans le réseau de distribution de gaz naturel de Gaz Métro ;
73. Il était prévu que ces équipements seraient ultimement cédés à la ville au plus tard 20 ans après leur mise en place. Gaz Métro proposait que les coûts des actifs du volet A soient récupérés par l'intermédiaire des tarifs du service de distribution et donc qu'ils soient à la charge de l'ensemble de la clientèle de l'activité de distribution ;

74. La Régie a rejeté cette demande en ces termes ;

➤ [D-2013-041](#), par. 79, 81 et 85 :

« [77] La présente formation est d'avis que les installations du type volet A sont des installations de production et de commercialisation du biométhane qu'un producteur doit absolument mettre en place s'il veut injecter du biométhane dans le réseau de Gaz Métro. Dans la décision D-2011-108 (paragraphe 24), la Régie a d'ailleurs décidé que ce type d'installations n'était pas réglementé. Le traitement du biométhane par des équipements du type volet A est donc une opération qui ne relève pas du droit exclusif de distribution de Gaz Métro.

[...]

[79] Ainsi, le fait de vouloir faire assumer par Gaz Métro et les consommateurs de gaz naturel, les coûts d'installations du volet A du Projet qui ne relèvent pas du droit exclusif de Gaz Métro équivaut à faire financer une activité non réglementée par les clients de l'activité réglementée. La Régie est d'avis qu'une telle situation n'est pas appropriée.

[...]

[81] La valorisation du biométhane relève d'objectifs publics louables mais dont les coûts ne doivent pas être mis à la charge des consommateurs de gaz naturel.

[...]

[85] Du point de vue de l'intérêt public et des rôles réciproques des producteurs de gaz et des distributeurs de gaz naturel, la Régie partage la position de l'OEB. »

(Nos soulignés)

75. Pour ce qui du contrat de Warwick, la preuve était à l'effet que le prix convenu était la résultante d'une négociation de gré à gré<sup>22</sup> ;

76. Aussi quant à la décision [D-2014-064](#) soumise par la Régie en cours d'audience, nous croyons que des distinctions s'imposent puisqu'il s'agissait d'indices de prix reconnus et utilisés dans le contexte du marché de gaz conventionnel qui est un marché fluide. Ainsi, la détermination de caractéristiques ne portait nullement atteinte au libre marché ;

### III. AUTRES COMMENTAIRES SUR LES CARACTÉRISTIQUES

77. Dans le cadre de sa preuve, l'ACIG a émis différents commentaires<sup>23</sup> au sujet de la méthodologie utilisée pour déterminer la valeur du GNR ;

---

<sup>22</sup> [C-ACIG-0026](#), p. 2

<sup>23</sup> [C-ACIG-0029](#), p. 5 et 6

78. Les indices Low Carbon Fuel Standard (« **LCFS** »), Renewable Fuel Standard (« **RFS** ») et les Renewable Identification Numbers (« **RIN** ») ne devraient pas être utilisés pour les fins d'évaluer la valeur du GNR puisqu'ils émanent du domaine des transports et peuvent être difficilement applicables au contexte québécois ;
79. La Régie a d'ailleurs indiqué que le marché des RINs était volatil<sup>24</sup> et qu'elle ne retenait pas la comparaison avec le marché de carburant de la Californie<sup>25</sup> ;
80. Aussi, initialement, il y a lieu de noter que le prix moyen d'acquisition proposé a été déterminé selon des considérations commerciales en comparaison avec l'électricité et ne représente pas un prix de marché<sup>26</sup> ;
81. La latitude donnée à Énergir de faire varier le prix d'achat, les volumes et la durée sans une véritable référence valable de prix de marché par types de projets, fourchettes de volume, types de durée est problématique ;
82. De plus, tel qu'indiqué plus haut, le prix moyen proposé ne devrait pas juste représenter une mesure d'allègement du processus réglementaire pour les fins d'Énergir;
83. L'ACIG a soumis également d'autres commentaires sur la durée maximale de 20 ans qui est demandée comme caractéristique des contrats d'achat, en sus des problématiques de concurrence déjà soulevées plus haut dans ce document ;
84. Il existe un risque important qu'Énergir contracte des approvisionnements au-delà de ce que la demande peut absorber<sup>27</sup> ;
85. Si la demande volontaire de GNR n'est pas au rendez-vous, si les prix du GNR baissent, si l'offre en achat direct se matérialise, si le cadre législatif est modifié pour permettre l'inclusion des biogaz, si le gouvernement décide de subventionner le développement de la filière, si la technologie s'améliore de façon à faire baisser les coûts de production, pour ne donner que ces exemples, les impacts sur les coûts échoués pour des contrats d'une aussi longue durée pourraient être très importants, ils ne devraient pas être supportés par la clientèle<sup>28</sup> et ils ne devraient pas être considérés comme prudents. À terme, si Énergir contracte au-delà de la demande, les coûts échoués ne devraient pas être supportés par la clientèle;
86. Il y a lieu de considérer que d'un côté Énergir demande la possibilité de s'engager auprès de producteurs pour une durée maximale de 20 ans mais que de l'autre côté les clients d'Énergir peuvent résilier un engagement d'acheter du GNR par simple préavis

---

<sup>24</sup> [B-0237](#), réponse à la DDR 5 de la Régie, préambule question 5

<sup>25</sup> [D-2019-123](#), parag. 44

<sup>26</sup> [Notes sténographiques, 16 janvier 2020, Volume 12](#), p. 18

<sup>27</sup> [C-ACIG-0041](#), p. 11

<sup>28</sup> [Notes sténographiques, 16 janvier 2020, Volume 12](#), p. 21 et 22

de 60 jours et qu'il n'existe aucune garantie du côté de la demande volontaire pour toute la durée des contrats<sup>29</sup> ;

87. Énergir réfère au fait que FortisBC Energy Inc. aurait un contrat d'au moins 25 ans, or le tableau présenté par Énergir indique aussi que Vermont Gas transige des contrats variant de 1 à 5 ans<sup>30</sup> ;
88. Sans entrer dans le détail des appels d'offres, il est à noter qu'Énergir avait proposé aux soumissionnaires le choix des durées et qu'il est donc difficile de tirer des conclusions quant à la durée en ce qui a trait aux offres reçues<sup>31</sup> ;
89. Pour Énergir, sa stratégie de court terme comprend l'approbation de contrats dont l'injection de GNR débutera après le 30 septembre 2021 et qui permettront de contribuer aux obligations suivantes ainsi que des contrats encore non prévus qui devront être signés pour atteindre les obligations liées au Règlement<sup>32</sup> ;
90. Ceci a pour effet d'évacuer complètement l'Étape D et ce, dans un contexte où le marché est à définir et les incertitudes nombreuses ;
91. Nous constatons de la preuve et du témoignage d'Énergir qu'il y a une distinction entre les quantités contractées et les quantités livrées ;
92. Malgré la preuve au dossier quant à la production potentielle de GNR par les producteurs, Énergir soumet que pour arriver à atteindre la cible de 60 millions de m3 elle devra contracter un volume supplémentaire considérable avec les caractéristiques de durées de contrat proposées<sup>33</sup> ;
93. Nous croyons que la Régie ne devrait pas permettre à Énergir de contracter au-delà de la cible de 1% prévue en 2020-2021. En effet, l'ACIG soumet qu'il est prématuré d'engager des contrats d'achat à très long terme dont les volumes à être livrés iront au-delà de l'exigence réglementaire de 2021 ;
94. La recommandation de l'ACIG est donc de demander à la Régie de se limiter à ce qui était prévu à l'Étape B, de ne pas approuver de caractéristiques de prix, de veiller à ce que la durée des contrats ne crée pas des situations dommageables au marché et qu'en tout état de cause les négociations de gré à gré et les appels d'offres soient privilégiés ;

---

<sup>29</sup> [Notes sténographiques, 14 janvier 2020, Volume 10](#), p. 123 et 124

<sup>30</sup> [B-0199](#), p. 14

<sup>31</sup> [Notes sténographiques, 16 janvier 2020, Volume 12](#), p. 56 et 57

<sup>32</sup> [B-0199](#), p.20

<sup>33</sup> [Notes sténographiques, 14 janvier 2020, Volume 10](#), p. 46 et 47

#### IV. AUTRES QUESTIONS JURIDIQUES

##### 4.1 L'interprétation du Règlement

95. [A-0111](#), questions 1 et 2 :

« 1) « Quelles sont les obligations d'un distributeur de gaz naturel en vertu du Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrés par un distributeur (le Règlement)?

Plus précisément, lorsque ce Règlement prévoit qu'un distributeur de gaz naturel doit livrer annuellement une quantité de gaz naturel renouvelable (GNR), s'agit-il d'une obligation d'offrir uniquement le service de distribution pour cette quantité de GNR ou cette obligation inclut-elle, en plus du service de distribution, les services de fourniture et de transport ?

Si l'obligation prévue au Règlement est uniquement celle d'offrir le service de distribution, est-ce que le Règlement prévoit l'obligation d'acquérir la fourniture et, dans l'affirmative, à qui incombe cette obligation ?

2) Qu'est-ce qu'un volume livré au sens du Règlement ?

Plus précisément, en raison du principe de la cohérence des décisions, en vertu des Conditions de service et Tarif d'Énergir en vigueur au 1er décembre 20183, est-ce que le volume de GNR injecté sur le réseau du Distributeur, mais livré à une interconnexion pour une consommation hors franchise, doit être comptabilisé aux fins du Règlement ? »

96. Le texte du Règlement réfère à une quantité de GNR à être livrée;

97. Lorsque l'on fait l'exercice dans la LRÉ de repérer les différentes dispositions portant sur la livraison de gaz naturel, l'on voit effectivement que cette action est traitée distinctement de celle de fourniture (voir à titre d'exemple les articles 1, 31, 48, 77, 82, 83, 86 et 98 de la LRÉ) ;

98. Contrairement à ce qui est proposé par Énergir, à notre avis, l'on ne peut pas lire de façon implicite dans l'expression « *tout distributeur de gaz naturel doit livrer (...)* » une obligation de s'approvisionner<sup>34</sup>;

99. Le distributeur a d'ailleurs reconnu que les achats directs pouvaient contribuer à l'atteinte de la cible fixée par le gouvernement selon sa compréhension du Règlement qui est également celle de l'ACIG pour cet aspect uniquement de l'interprétation du Règlement<sup>35</sup> ;

---

<sup>34</sup> Notes sténographiques, 17 janvier 2020, Volume 13, p. 13

<sup>35</sup> [Notes sténographiques, 14 janvier 2020, Volume 10](#), p. 105

100. Les principes d'interprétation bien reconnus sont à l'effet que lorsque l'on tente de donner un sens à un texte de loi, il faut éviter de l'interpréter de manière à ajouter des termes qui n'existent pas. Voir à cet effet la décision de la Régie dans le cadre du dossier du MRI d'Hydro-Québec :

➤ R-3897-2014, [D-2015-169](#) :

« [39] Afin d'interpréter la portée de l'article 48.1, les participants ont fait référence aux grands principes d'interprétation juridique appliqués par les tribunaux

[40] Essentiellement, les tribunaux appliquent la méthode moderne d'interprétation législative qui a été décrite ainsi dans la décision Bell Express Vu c. Rex:

*« 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 ».*

[41] La Régie doit également tenir en compte les articles 41 et 41.1 de la Loi d'interprétation :

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

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

[...]

*41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet ».*

[...]

[45] La Régie doit d'abord rechercher le sens d'une disposition à l'aide des termes que le législateur a choisi d'utiliser dans le texte de loi en cause. Lorsque l'interprète cherche le sens à donner à un texte de loi, il lui faut éviter de l'interpréter de manière à ajouter des termes qui sont absents, afin de ne pas usurper la fonction du législateur.

[46] Dans son ouvrage « Interprétation des lois », le professeur Pierre-André Côté mentionne ce qui suit à propos de la présomption contre l'addition des termes :

*« 1042. Si la loi est bien rédigée, il faut tenir pour suspecte une interprétation qui conduirait soit à ajouter des termes ou des dispositions, soit à priver d'utilité ou de sens des termes ou des dispositions. Comme le rappelait récemment la cour d'appel de l'Ontario : [TRADUCTION] En*

*général, un tribunal doit présumer que le législateur exprime ce qu'il veut dire et veut dire ce qu'il exprime.*

*1043. La fonction du juge étant d'interpréter la loi et non de la faire, le principe général veut que le juge doive écarter une interprétation qui l'amènerait à ajouter des termes à la loi : celle-ci est censée être bien rédigée et exprimer complètement ce que le législateur entendait dire : [TRADUCTION] C'est une chose grave d'introduire dans une loi des mots qui n'y sont pas et sauf nécessité évidente, c'est une chose à éviter ».*

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

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

[48] En l'espèce, la Régie constate que l'article 48.1 est rédigé en termes clairs, précis et qui ne sont pas ambigus : le mécanisme doit poursuivre les objectifs qui y sont énumérés. Le texte de loi ne comprend aucun terme qui pourrait laisser croire à l'existence d'une discrétion en faveur du régulateur afin d'ajouter des objectifs non prévus aux fins de l'application de cet article.

[49] Si le législateur avait voulu laisser une quelconque discrétion à la Régie pour ajouter des objectifs différents de ceux énumérés à l'article 48.1, il aurait été simple de rédiger la disposition autrement. Par exemple, il aurait pu formuler la disposition de façon à indiquer que les objectifs n'étaient pas limitatifs par l'emploi du terme « *notamment* » ou « *entre autres* », ou même ajouter un quatrième paragraphe qui aurait précisé qu'un MRI devrait respecter « *tout autre objectif déterminé par la Régie* ». »

(Nos soulignés)

101. La Régie dans le cadre du dossier R-4043-2018 a eu à revoir les principes d'interprétation de lois et a appliqué aussi le principe moderne d'interprétation retenu dans la décision [D-2015-169](#) :

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

[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 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 doive pas être interprété.

[36] Également, tel que l'enseigne le professeur Pierre-André Côté, la méthode moderne d'interprétation fait l'objet d'un large consensus :

*« En conclusion, on peut dire qu'actuellement, il se dégage malgré tout un large consensus à la Cour Suprême du Canada autour de l'idée que l'interprétation ne saurait jamais se confiner au texte de la loi, qu'il s'agisse d'établir le sens de la règle légale ou de justifier le sens retenu au terme d'un processus d'interprétation ». [nous soulignons]*

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

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

102. Dans le cadre de cette interprétation, il demeure hasardeux, selon nous, d'ajouter des mots à un Règlement comme par exemple l'ajout d'une obligation de fourniture;
103. Dans la même veine, nous ne croyons pas que le texte de Règlement prévoit une provenance quant au GNR devant être livré et l'on ne devrait pas à notre avis lire que ce qui est requis du distributeur est de livrer du GNR de source québécoise uniquement ;
104. Quant à la question 2, la réponse n'est pas simple ;
105. Le Règlement réfère à un distributeur de gaz naturel qui est défini à l'article 1 de la LRÉ comme celui qui est titulaire d'un droit exclusif de distribution ;
106. L'article 63 de la LRÉ qui décrit le droit exclusif de distribution de gaz naturel mentionne qu'il confère à son titulaire sur son territoire le droit à l'exclusion de quiconque

notamment d'exploiter un réseau de gaz naturel et celui de transporter et de livrer par canalisation le gaz destiné à la consommation ;

107. Certains pourraient donc argumenter que le GNR devrait être livré en franchise vu la notion de territoire ;
108. Toutefois, la définition de GNR à l'article 1 réfère au fait qu'il doit avoir certaines propriétés permettant qu'il puisse être livré par un réseau de distribution de gaz naturel ;
109. La définition de réseau de distribution de gaz naturel englobe par ailleurs la fourniture, le transport et la livraison ;
110. Aussi il est vrai que le Règlement ne réfère pas spécifiquement à la livraison sur le réseau pour fins de consommation ce qui pourrait permettre de prétendre que le volume livré de GNR pour une consommation hors franchise pourrait être comptabilisé ;

**LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.**