

C A N A D A
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
N : R-4008-2017

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

**SOCIÉTÉ EN COMMANDITE ÉNERGIR
(ÉNERGIR)**

Demanderesse

ET

**FÉDÉRATION CANADIENNE DE
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (FCEI),**

630, boul. René-Lévesque Ouest, bureau 2880,
Montréal, Québec, H3B 1S6

Intervenante

PLAN D'ARGUMENTATION DE LA FCEI

DEMANDE VISANT L'APPROBATION DES CARACTÉRISTIQUES D'UN CONTRAT D'ACHAT DE GAZ NATUREL RENOUVELABLE CONCLU AVEC LA COOP AGRI-ÉNERGIE WARWICK

INTRODUCTION

1. Énergir a déposé le 22 août 2019 dans le dossier R-4008-2017 une demande visant l'approbation des caractéristiques d'un contrat d'achat de gaz naturel renouvelable conclu avec la Coop Agri-Énergie Warwick (ci-après la « **Demande** »)¹.
2. Cette Demande fait suite aux directives de la Régie de l'énergie (ci-après la « **Régie** ») dans le cadre d'une lettre procédurale du 7 août 2019 relativement à la planification du dossier 4008-2017, dans le cadre de laquelle la Régie indique notamment ce qui suit :

« [...] D'ici la fin de l'Étape B, la Régie pourra, le cas échéant, se prononcer au cas par cas sur des contrats d'approvisionnement en GNR. ».

¹ B-0164.

3. Selon Énergir, la Demande s'inscrit plus précisément dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu du *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* (RLRQ, c. R-6.01, r. 4.3, ci-après le « **Règlement** »).
4. Plus spécifiquement, Énergir demande à la Régie d'approuver les caractéristiques d'un contrat d'achat de gaz naturel renouvelable (ci-après du « **GNR** ») conclu avec la Coop Agri-Énergie Warwick (ci-après le « **Contrat** »).

POSITION DE LA FCEI

5. Pour les motifs plus amplement détaillé au Mémoire révisé de la FCEI déposé sous pli confidentiel sous la cote C-FCEI-0031, ainsi qu'au témoignage du 1^{er} octobre 2019 de monsieur Antoine Gosselin, analyste de la FCEI, la FCEI est d'avis :
 - Qu'Énergir n'a pas démontré que le Contrat contribue à l'atteinte des cibles de 2% et de 5% fixées par le Règlement, bien qu'il semble contribuer marginalement à l'atteinte de la cible de 1%;
 - Qu'Énergir n'a pas démontré que le Contrat est nécessaire à l'atteinte de la cible de 1% fixée par le Règlement;
 - Que si la réalisation du projet de la Coop Agri-Énergie Warwick dépend du Contrat, il n'y a pas lieu d'utiliser la valeur de marché de ce type de GNR pour évaluer le caractère juste et raisonnable du prix payé;
 - Que l'approbation du Contrat pourrait nuire à l'écoulement volontaire de la plus grande quantité possible de GNR dans le futur.
6. Par conséquent, la FCEI recommande à la Régie de ne pas approuver le Contrat à ce stade du dossier R-4008-2017 ou de ne l'approuver qu'à titre expérimental afin de tester un modèle d'achat-revente, par Énergir, de la production de biométhane à forte valeur ajoutée (c'est-à-dire à faible intensité carbone) sur le marché américain.
7. Aux fins des présentes plaidoiries, la FCEI se concentrera sur les arguments soulevés par Énergir dans son plan d'argumentation du 2 octobre 2019, et plus spécifiquement ceux aux paragraphes 61 à 89 dudit plan d'argumentation².

CADRE JURIDIQUE APPLICABLE

8. L'article 72 de la *Loi sur la régie de l'énergie* (RLRQ, c. R-6.01, ci-après la « **Loi** ») prévoit ce qui 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,**

² B-0219, déposé sous pli confidentiel.

la teneur et la périodicité fixées par règlement de celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique. Le plan doit tenir compte:

- 1° des risques découlant de ses choix de sources d'approvisionnement;
- 2° pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112;
- 3° pour l'approvisionnement en gaz naturel:
 - a) de la marge excédentaire de capacité de transport que le titulaire estime nécessaire pour favoriser le développement des activités industrielles, cette marge ne pouvant excéder 10% de la quantité de gaz naturel que ce titulaire prévoit livrer annuellement;
 - b) de la quantité de gaz naturel renouvelable déterminée par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 112.**

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

[Emphase ajoutée.]

9. En vertu de l'article 72 de la LRÉ, le plan d'approvisionnement d'Énergir doit donc tenir compte de la quantité de gaz renouvelable déterminé par le Règlement.
10. Le Règlement est entré en vigueur le 18 avril 2019.
11. La FCEI a pris bonne connaissance de la preuve présentée par Énergir lors des audiences du 30 septembre 2019 et du 1^{er} octobre 2019, ainsi que des représentations effectuées par cette dernière dans son plan d'argumentation du 2 octobre 2019³ et, pour les motifs qui suivent, ne partage pas l'interprétation que fait Énergir du Règlement et des contraintes territoriales que ce dernier pourrait supposément imposer.

Le Règlement

12. La FCEI soumet qu'à sa face même, le Règlement n'impose aucune obligation assujettissant la livraison de GNR par Énergir exclusivement sur le territoire de sa franchise exclusive de distribution. Bien au contraire, la FCEI est d'avis que le Règlement est rédigé de façon à ne pas limiter la capacité d'un distributeur à livrer du GNR hors du territoire québécois.

³ B-0219, déposé sous pli confidentiel.

13. La FCEI soumet que si le gouvernement avait voulu, par le biais du Règlement, assujettir la vente des volumes de GNR qui y sont fixés uniquement au marché québécois, il l'aurait spécifiquement indiqué. Or tel n'est pas le cas en l'espèce.
14. En effet, le Règlement impose des seuils quant aux volumes de GNR devant être livrés annuellement, mais n'impose aucune telle obligation quant à la destination finale du GNR ou au lieu où le GNR sera ultimement consommé.
15. La FCEI est d'avis que tant et aussi longtemps que du GNR transite par le biais du réseau de distribution d'Énergir, cette dernière rencontre ses obligations telles que prévues au Règlement sous réserve que les seuils prévus sont rencontrés, et ce, indépendamment que le GNR soit destiné à être consommé au Québec ou à l'extérieur du Québec.
16. Une telle interprétation du Règlement est conforme avec les principes d'interprétation reconnus par la Régie, selon lesquels des textes normatifs doivent être interprétés de façon large et libérale :

Onglet 1 *Hydro-Québec et Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)*, 2015 CanLII 77875 (QC RDE), para. 91.

« [91] La Régie doit également tenir en compte les articles 41 et 41.1 de la Loi d'interprétation[53] :

« 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 ». »

17. En vertu de ces principes d'interprétation, la FCEI soumet qu'afin de permettre la réalisation des objectifs du Règlement, il convient d'interpréter largement le Règlement, et donc, de lui donner la portée la plus grande possible.
18. En ce qui a trait à l'objectif du Règlement, le projet de règlement publié à la Gazette Officielle en date du 22 août 2018 indique ce qui suit dans ses commentaires introductifs⁴ :

« Ce projet de règlement vise à fixer la quantité minimale de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur de gaz naturel à 1% de la

⁴ Gazette officielle du Québec, partie 2, 22 août 2018, 150^e année, n^o 34, p. 6400.

quantité totale de gaz naturel qu'il distribue à partir de 2020, et à hausser progressivement cette quantité jusqu'à la fixer à partir de 2025 à 5% de la quantité totale de gaz naturel distribué. »

19. Cet objectif ne fait nullement mention d'une intention du gouvernement de limiter la livraison du GNR fixé au Règlement à la seule franchise d'Énergir.
20. Le fait, comme le plaide Énergir, que les commentaires introductifs du projet de règlement mentionnent que « la livraison de la quantité de [GNR] minimale exigée à partir de 2020 représenterait un coût supplémentaire pour les consommateurs de gaz naturel équivalent à 1,1% de la valeur des livraisons de gaz naturel au Québec en 2017 » ne crée pas une telle limitation du territoire de livraison du GNR. En effet, cet extrait ne fait que détailler le résultat des analyses ayant été effectuées par le gouvernement dans un scénario où tous les volumes sont livrés au Québec.
21. La FCEI soumet qu'il serait hautement spéculatif d'imputer à l'utilisation de ce scénario une indication quant à l'intention du gouvernement que l'ensemble des volumes soient livrés au Québec alors que le Règlement lui-même n'impose aucune contrainte à cet égard. L'utilisation de ce scénario conservateur en termes d'impacts financiers n'a d'ailleurs rien de bien surprenant dans le contexte où l'un des objectifs de la Politique énergétique 2030 est de favoriser la consommation de GNR au Québec. Cela ne change toutefois rien au fait qu'il ne s'agit que d'un scénario et qu'un scénario différent aurait tout aussi bien pu être utilisé. Il ne s'agit aucunement d'une confirmation que de telles livraisons hors Québec ne sont pas possibles aux fins de rencontrer les exigences du Règlement.
22. La FCEI est d'avis qu'interpréter le Règlement et les commentaires introductifs du projet de règlement de la sorte revient à donner une interprétation restrictive du Règlement, en fonction de contraintes territoriales n'étant par ailleurs pas spécifiquement prévues au Règlement.
23. De plus, contrairement à Énergir, la FCEI est d'avis que de donner une portée au Règlement permettant la livraison du GNR hors de la franchise d'Énergir n'est nullement incompatible avec les objectifs sous-jacents du Règlement. En effet, une telle interprétation favorise à la fois la production de GNR au Québec, ainsi qu'une utilisation accrue de GNR au Québec. Sur ce dernier point, il y a une distinction importante à faire entre favoriser l'utilisation du GNR et imposer que l'ensemble des volumes prévus au Règlement soient consommés au Québec. Il est manifeste que le Règlement favorise déjà l'utilisation du GNR au Québec et continuera à la favoriser même si une partie des volumes livrés sortent du Québec.
24. La FCEI note d'ailleurs un double standard dans l'interprétation que fait Énergir de l'objectif sous-jacent poursuivi par le Règlement visant à favoriser la production de GNR qui ne limiterait pas les achats de GNR aux seuls producteurs du Québec [REDACTED] et celui visant à favoriser la consommation de GNR qui lui limiterait les livraisons au seul marché québécois.

Arguments soulevés par Énergir

25. Comme mentionné, en vertu de l'article 72 de la Loi, Énergir doit tenir compte de la quantité de gaz renouvelable déterminé par le Règlement dans le cadre de la préparation de son plan d'approvisionnement.
26. Pour les motifs plus amplement détaillés ci-dessus, nous sommes d'avis que l'obligation d'Énergir aux fins du sous-paragraphe b) du paragraphe 3 de l'alinéa 1 de l'article 72 se limite à se conformer aux seuils de livraison de GNR établis au Règlement, et non de s'assurer que lesdits volumes de GNR soient livrés à l'intérieur de sa franchise.
27. Encore une fois, l'article 72 de la Loi, à l'instar du Règlement, n'impose pas spécifiquement une telle obligation.
28. La FCEI ne voit aucune incompatibilité entre l'obligation d'Énergir de préparer un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'elle entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois et le fait qu'une portion du GNR livré en vertu du Règlement soit livré à l'extérieur du Québec.
29. Dans son plan d'argumentation, Énergir indique que la notion d'approvisionnement prévue à l'article 72 de la Loi réfère à la quantité de GNR prévue par le Règlement, et par conséquent au besoin, pour Énergir, de répondre à la demande de ses clients. La FCEI ne partage pas la position d'Énergir. En effet, bien que l'obligation de prendre en considération les seuils prévus au Règlement fasse partie intrinsèque de la préparation d'un plan d'approvisionnement en vertu de l'article 72 de la Loi, l'objectif même du Règlement est distinct de celui du plan d'approvisionnement, soit d'assurer la livraison de seuils minimaux de GNR par des distributeurs de gaz naturel et non de satisfaire les besoins des marchés québécois. Énergir peut très bien, dans l'élaboration de son plan d'approvisionnement, prendre en compte les volumes de GNR livrés hors franchise et ajuster ses achats de GNR livrés en franchise de sorte que les volumes totaux de GNR livrés rencontrent les cibles fixées par le Règlement. Il n'y a par conséquent aucune contradiction entre le fait qu'Énergir doit tenir compte des cibles du Règlement dans l'élaboration de son plan d'approvisionnement et le fait que des volumes livrés hors franchises contribuent à l'atteinte de la cible de GNR livré.
30. Énergir réfère également à ce sujet à l'article 76 de la Loi. Encore une fois, la FCEI est d'avis que l'obligation de desservir les personnes qui en font la demande est une obligation distincte de celle imposée par le Règlement.
31. Énergir réfère, au paragraphe 72 de sa plaidoirie, à la compétence exclusive de la Régie de « surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution [...] de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants »⁵. Là encore, la FCEI soumet que l'interprétation qu'elle fait du Règlement n'est pas en opposition avec cette compétence, puisque dans la mesure où les besoins des consommateurs québécois sont comblés, rien n'empêche qu'une portion des volumes de GNR requis en vertu du Règlement soient livrés à l'extérieur du Québec.

⁵ Article 31 (2°) de la Loi.

32. Énergir réfère également, dans la cadre de son argumentation, à la Politique énergétique 2030 et à l'article 5 de la Loi modifiée en décembre 2016. La FCEI soumet que, bien que le Plan d'action de la Politique énergétique 2030, à son action 37, réfère à l'adoption d'un règlement établissant la proportion minimale de GNR que les distributeurs québécois de gaz naturel doivent injecter dans leur réseau de distribution « pour les clients du Québec », le Règlement ne reprend pas cette notion visant à limiter l'injection du GNR à des fins d'utilisation par des clients québécois.
33. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette différence. Outre le changement de gouvernement entre le moment de la préparation de la Politique énergétique et le dépôt du projet de règlement, le seul fait que les deux étapes soient distantes de plus de deux années laisse amplement de place à un ajustement des orientations gouvernementales à cet égard.
34. Quoiqu'il en soit, le législateur ne parlant pas pour rien dire, la FCEI est d'avis que cette omission doit être interprétée comme une intention claire du législateur de ne justement pas limiter la livraison du GNR visé au Règlement au seul territoire québécois.
35. En ce qui a trait aux arguments formulés par Énergir en lien avec le projet de règlement, la FCEI réfère la Régie à ses commentaires aux paragraphes 12 à 24 ci-dessus.
36. Ces mêmes commentaires s'appliquent également au contenu du communiqué de presse du 29 mars 2019 émis lors de l'édiction du Règlement. La FCEI s'en remet plutôt au contenu même du Règlement, lequel Règlement a une valeur contraignante par opposition à un document purement informatif.
37. Relativement à l'argument soulevé par Énergir au paragraphe 84 de son argumentation, la FCEI soumet à la Régie qu'il est faux de prétendre que le 2^e seuil de livraison (horizon 2022-2023) serait déjà rencontré si la Régie devait retenir l'interprétation de la FCEI voulant que les volumes livrés hors Québec puissent être considérés aux fins du calcul de l'atteinte des cibles fixées par le Règlement. En effet, Énergir réfère à cet égard au témoignage de Mathieu Johnson du 1^{er} octobre 2019, lequel référerait lui-même aux volumes envoyés aux États-Unis par les sites d'enfouissement :

« Une demande de client non démontrée, donc je ne reviens pas là-dessus. Encore une fois, soixante millions de mètres cubes (60 Mm³) c'est des volumes importants. Un contrat contributif à l'atteinte de la cible vingt-vingt et un (20-21). C'est peut-être là où... là, vous m'excuserez parce que je ne suis pas juriste, mais je vais parler au nom du citoyen qui lit les documents et qui en fait référence de ce qui est public. « Le fait qu'un volume de gaz soit livré n'implique pas que son utilisateur final se situe en franchise. » Donc, moi, de ce que j'en comprends c'est que la FCEI dit : tous les volumes qui s'en vont aux États-Unis comptent dans l'atteinte de la cible. Donc, ce qui voudrait dire qu'en ce moment tous les volumes qui sont produits par les sites d'enfouissement, on est à deux-trois pour cent (2-3 %) de ce qu'Énergir livre, qui s'en va aux États-Unis en ce moment. Donc, on serait déjà à deux-trois pour cent (2-3 %). Donc, on aurait déjà

atteint notre cible, donc le gouvernement aurait fait une cible pour laquelle on aurait déjà atteint, donc nos objectifs. »⁶

38. Avec égards, la FCEI soumet que le raisonnement d'Énergir est erroné puisque les « volumes qui sont produits par les sites d'enfouissement » et livrés hors Québec auxquels Énergir fait référence ne transitent pas par le réseau de distribution d'Énergir. En effet, ceux-ci, émanant des sites d'enfouissement de BFI à Lachenaie et d'EBI à Sainte-Geneviève-de-Berthier, sont injectés directement dans le réseau de transport de Trans Québec & Maritimes Pipeline Inc. (TQM)⁷.
39. La lecture de l'article 15.5.2 des Conditions de services et Tarif d'Énergir⁸ permet d'ailleurs de constater que le seul point d'injection dans le réseau de distribution d'Énergir reconnu à ce jour est celui de Saint-Hyacinthe. Énergir achète d'ailleurs toute la production à ce point d'injection hormis celle consommée par la Ville de Saint-Hyacinthe.
40. Par conséquent, puisque la totalité de ces volumes ne transitent pas par le réseau de distribution d'Énergir, il ne s'agit pas de volumes permettant de rencontrer les cibles prévues au Règlement. L'argument d'Énergir à cet égard doit donc être écarté.

RECOMMANDATIONS DE LA FCEI

41. À la lumière de ce qui précède, la FCEI recommande à la Régie de ne pas approuver le Contrat ou de ne l'approuver qu'à titre expérimental afin de tester un modèle d'achat-revente de la production de biométhane à forte valeur ajoutée (c'est-à-dire à faible intensité carbone) visant à tester le potentiel de valorisation par Énergir de cette production sur le marché américain, ce qui pourrait éventuellement permettre de mettre en place un modèle d'achat-revente favorisant le développement des projets agricoles au Québec et l'atteinte des cibles du Règlement sans induire de coûts pour la clientèle d'Énergir.
42. De plus, pour les demandes d'approbation de contrats à venir, la FCEI recommande à la Régie d'exiger d'Énergir qu'elle fasse les démonstrations suivantes aux fins de faire approuver des contrats d'achat de GNR aux fins du Règlement, dont notamment le Contrat :
 - Démontrer que le projet dépend de la signature du contrat avec Énergir.
 - Démontrer que le projet est nécessaire à l'atteinte de la cible fixée par le Règlement. Cette démonstration devrait inclure un inventaire complet des volumes de GNR livrés au service de fourniture d'Énergir, en achat direct et en livraison par des producteurs à l'extérieur du Québec.

⁶ N.S. du 1^{er} octobre 2019, vol. 8, aux pages 45 et 46.

⁷ Voir également l'Analyse d'impact réglementaire du Règlement daté de février 2019, aux pages 6 et 7, où il est mentionné que le GNR produit par ces deux sites d'enfouissement, en plus des installations de Saint-Hyacinthe, est vendu directement à des clients industriels au Québec et aux États-Unis.

⁸ En vigueur le 1^{er} décembre 2018.

- Démontrer que le projet offre l'option la plus économique pour atteindre la cible fixée par le Règlement.
43. La FCEI ajoute de plus une recommandation additionnelle à celles formulées dans sa preuve, soit que les futures demandes d'approbation de contrats présentent également l'évaluation interne d'Énergir de la rentabilité des projets en fonction du prix convenu et le calcul du seuil de rentabilité (« break even »).

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, ce 3 octobre 2019

Fasken Martineau DuMoulin

Copie conforme

(s) Fasken Martineau DuMoulin

Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Procureurs de l'intervenante FCEI