

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC

ÉNERGIR

R-4008-2017 (Étape D)

Requérante

et

LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE  
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE

Intervenante

---

**PLAN D'ARGUMENTATION DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE  
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE**

**DEMANDE CONCERNANT LA MISE EN PLACE DE MESURES RELATIVES À LA  
VENTE DE GAZ NATUREL RENOUVELABLE**

**ÉTAPE D**

---

**I. INTRODUCTION**

1. Le 7 juillet 2017, Énergir déposait à la Régie de l'énergie (ci-après la « **Régie** ») une demande concernant la mise en place de mesures relatives à la vente de gaz naturel renouvelable (ci-après du « **GNR** »), en vertu des articles 31(5°), 48, 52 et 72 de la *Loi sur la régie de l'énergie* (RLRQ, c. R -6.01, ci-après la « **Loi** ») (ci-après le « **Dossier** »).
2. Le 20 mars 2019, le gouvernement du Québec édictait le *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livré par un distributeur* (RLRQ, c. R-6.01, r. 4.3, ci-après le « **Règlement** »).
3. Le 7 août 2019, la Régie indiquait notamment ce qui suit relativement à la planification du dossier R-4008-2017 (pièce A-0051) :

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

La Régie demande à Énergir de déposer sa preuve à l'égard des caractéristiques des contrats d'acquisition de GNR, comme elle le proposait, au mois d'août 2019. À la fin de cette étape, la Régie se prononcera sur les caractéristiques, après avoir dûment entendu

les participants intéressés sur cette question. D'ici la fin de l'Étape B, la Régie pourra, le cas échéant, se prononcer au cas par cas sur des contrats d'approvisionnement en GNR.

L'étape subséquente (Étape C) sera l'examen au fond, en vertu de l'article 48 de la Loi, du traitement du tarif de fourniture du gaz naturel renouvelable, tel que mentionné par la Régie dans sa décision D-2018-052 aux paragraphes 39 à 41. À la fin de cette étape, la Régie se prononcera sur la stratégie tarifaire en matière de GNR. C'est donc à cette étape qu'il devra y avoir une démonstration, notamment, de l'intérêt des clients pour l'achat des unités de GNR sous forme volontaire, ainsi qu'une proposition concernant le traitement des unités invendues de GNR et la stratégie tarifaire afin de réduire l'impact sur la clientèle.

Par la suite, la Régie procédera dans une Étape D, à l'examen au fond, en vertu de l'article 72 de la Loi, 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. »

4. Le 26 mai 2020, la Régie rendait sa décision sur le fond relative à l'Étape B (D-2020-057), dans le cadre de laquelle elle approuvait les caractéristiques des contrats d'approvisionnement de GNR proposées par Énergir en ce qui concerne les volumes requis pour atteindre la cible de 1 % de GNR à compter de l'année tarifaire 2020-2021.
5. Le 6 octobre 2021, le gouvernement du Québec a sanctionné le projet de loi no 97 : *Loi modifiant la Loi sur les normes d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie de certains appareils fonctionnant à l'électricité ou aux hydrocarbures* (initialement présenté le 27 mai 2021, le « **PL 97** ») en vertu duquel des modifications ont notamment apportées aux définitions de « gaz naturel » et de « gaz naturel renouvelable » prévues à la Loi afin de les remplacer par de nouvelles définitions.
6. Le 8 décembre 2021, la Régie rendait sa décision sur le fond relative à l'Étape C (D-2021-158), dans le cadre de laquelle elle se prononçait notamment sur le traitement des unités invendues de GNR, sur certaines modifications demandées aux Conditions de service et Tarif (les « **CST** ») par Énergir, ainsi que sur certaines questions juridiques soulevées à cette étape.
7. Le 22 mars 2022, Énergir déposait sa demande relative à l'Étape D (ci-après la « **Demande** »), de même que sa preuve relative à l'Étape D, lesquelles ont été révisées le 13 juin 2022, ainsi que le 18 mai, le 7 juin, le 22 juin et le 30 avril 2022 quant à la preuve relative à l'Étape D. Énergir déposait également un complément de preuve le 11 juillet 2022, un second complément de preuve le 13 juin 2022 (révisé le 22 juin et le 18 juillet 2022) et un document intitulé « État de l'inventaire et socialisation du GNR au 30 septembre 2022 » le 24 août 2022.
8. Le 17 août 2022, le gouvernement du Québec a publié le décret 1587-2022 en vertu duquel le *Règlement modifiant le Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* a été édicté (le « **Règlement modificatif** »).
9. Le présent plan d'argumentation traite de la position de la FCEI à l'égard de l'Étape D et des questions soulevées par la Régie dans le cadre de cette Étape D.

10. La FCEI n'entend pas plaider en détail la preuve qu'elle a déjà versée au présent Dossier en ce qui a trait à la position de la FCEI et à ses recommandations. La FCEI réfère par conséquent la Régie à cette preuve (C-FCEI-0175), au témoignage de monsieur Antoine Gosselin du 21 septembre 2022, à sa présentation lors de ce témoignage (C-FCEI-0181), de même qu'aux réponses fournies à la demande de renseignement numéro 4 de la Régie (C-FCEI-0183).

## **II. LE CADRE JURIDIQUE APPLICABLE À LA DÉCISION QUE DOIT RENDRE LA RÉGIE**

### **A) Le Règlement**

11. Avant toute chose, la FCEI est d'avis qu'il est important de remettre la présente Étape D en contexte eu égard au cadre juridique applicable devant guider tant la Régie qu'Énergir et les intervenants. En effet, au fil des jours d'audiences et de la présentation de la preuve d'Énergir et de certains intervenants, la FCEI a pu constater qu'il existe un décalage évident entre les exigences imposées par le Règlement et la Demande soumise à la Régie.
12. Le Règlement est clair. Il impose aux distributeurs une obligation de livrer sur une base annuelle une quantité minimale de GNR selon la formule y étant prévue. Cette obligation de livraison est de 1 % à compter de 2020, 2 % à compter de 2023 et 5 % à compter de 2025.
13. En vertu du Règlement modificatif, l'obligation de livrer du GNR par un distributeur sera de 7 % à compter de 2028 et de 10 % à compter de 2030. De plus, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, le GNR livré par un distributeur devra être destiné à des fins de consommation finale dans le territoire sur lequel porte le droit exclusif du distributeur.
14. Le Règlement n'impose aucune obligation quant au caractère géographique du GNR acquis par un distributeur. Le Règlement n'impose pas non plus à un distributeur de contribuer au développement de la filière québécoise de GNR. Au contraire, le Règlement est silencieux à cet égard et cette absence de mention quant à la provenance du GNR devant être livré pour atteindre les cibles prévues au Règlement est demeurée suite à la publication du Règlement modificatif.
15. La FCEI est d'avis que ce silence du Règlement quant à la provenance du GNR ne doit pas être interprété comme étant vide de sens.
16. Cette position est d'ailleurs conforme à l'approche retenue à ce sujet par la Régie dans sa décision D-2020-057 (Étape B) où la Régie concluait que le Règlement n'imposait aucune modalité en lien avec la provenance géographique du GNR.

Décision D-2020-057, para. 290, 291 et 486.

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

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

géographique.

[...]

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

17. Rappelons que la Régie, dans sa décision D-2020-057, appliquait le principe d'interprétation dit « moderne » à l'analyse du Règlement dans le cadre duquel la Régie indiquait qu'elle se devait d'éviter « d'ajouter des termes qui modifient le sens implicite d'une disposition, c'est-à-dire que les termes ajoutés ont un autre effet que d'explicitier l'élément implicite de la disposition ». La FCEI est d'avis que l'application de ce principe d'interprétation demeure pertinent suite aux modifications apportées par le Règlement modificatif.

Décision D-2020-057, para. 141.

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

[Nous soulignons.]

18. Or, nous avons pu constater au cours de l'audience qu'Énergir ne semble pas partager cette position. Au contraire, Énergir a souligné à maintes reprises la nécessité de développer la filière GNR québécoise, se basant sur les politiques énergétiques du gouvernement du Québec pour justifier sa position.
19. Énergir a indiqué, lors de sa plaidoirie, que le développement de la filière du GNR au Québec est essentiel pour l'atteinte des cibles prévues au Règlement. Cette position a été réitérée à plusieurs reprises lors de l'audience. Avec égards, aucune preuve n'a été versée au dossier à l'effet que les contrats de GNR québécois, plutôt que des contrats hors Québec étaient requis aux fins d'atteindre ces cibles.

A-0409, Notes sténographiques du 16 septembre 2022, volume 34, pages 56 à 58 et 72.

« Bon alors, bon bien écoutez, comme j'ai dit à la pause, je vais aller changer mon casque d'écoute. Mais donc, ce que je disais essentiellement, c'est que... puis je ne veux pas répéter ce que j'ai dit d'entrée de jeu, mais à notre avis, le développement de la filière québécoise y est essentiel pour permettre l'atteinte des cibles, puis dans ce contexte-là, dans les négociations qu'on a de gré à gré avec les producteurs, ce qui est important pour nous, c'est que chacun y trouve son compte.

[...]

Q. [57] Et en fait, l'objectif n'est pas que je vous mette des mots dans la bouche, là, donc n'hésitez pas à reformuler, là. Mais donc, je comprends qu'indépendamment de la valeur du marché auquel aurait accès un producteur québécois, l'objectif ici c'est de pouvoir permettre à ces projets-là d'aller de l'avant et donc, dans le cadre des négociations, comme vous dites, là, l'objectif, c'est que chacun y trouve son compte.

R. C'est exactement ce que j'ai dit.

[...]

On est dans l'opinion, dans l'évaluation qu'Énergir fait d'une situation à l'égard du développement de la filière, à l'égard de la nécessité de le développer. Nous, on est d'avis que ces projets-là doivent se réaliser pour que la filière se développe puis qu'on atteigne éventuellement les cibles. »

20. Bien que la FCEI partage, dans une certaine mesure, le souci d'Énergir de contribuer au développement de la filière québécoise de GNR, et ce, conformément aux orientations annoncées par le gouvernement du Québec dans la Politique énergétique 2030 (la « **Politique énergétique** ») et le Plan pour une économie verte 2030 (le « **PEV** »), la FCEI est d'avis que ce développement ne doit pas être effectué à n'importe quel coût.
21. Plus généralement, la FCEI est d'avis qu'Énergir n'a pas fait la démonstration que son orientation visant à promouvoir à tout coût la filière québécoise de GNR était d'une part une exigence de la Loi ou du Règlement et d'autre part qu'elle permettait d'assurer la protection des consommateurs. Selon la FCEI, l'allégement réglementaire demandé par Énergir dans le cadre de la Demande ne doit pas se faire au détriment de la clientèle.
22. Dans son argumentation, Énergir a mentionné que si la filière québécoise ne se développait pas, ce seraient les clients qui en subiraient les coûts, puisque le Québec dépendrait alors d'approvisionnements extérieurs, potentiellement à coûts élevés ou pas de volumes. Au soutien de sa position, Énergir a précisé que les prix des contrats québécois conclus à ce jour par Énergir se comparent avantageusement aux autres prix ayant été évalués dans le cadre des appels d'offres, sauf pour Waga et Carbonaxion.

A-0413, Notes sténographiques du 28 septembre 2022, volume 39, pages 151 à 154.

« Et la question qui a été soulevée en audience, je pense, je pense que c'était vous Madame la Présidente, vous me direz si je vous en donne la notoriété pour rien, mais c'était de dire c'est bien beau de vouloir favoriser le développement de la filière au Québec, mais qu'en est-il de la protection des intérêts des consommateurs. Et, la réponse à ça, c'est que quand on dit qu'on veut favoriser le développement de la filière du GNR

au Québec, ce n'est pas aux dépens de la clientèle. En fait, au contraire, ce qu'on est venu vous dire c'est que si la filière ne se développe pas au Québec, bien les premiers qui vont être impactés par ça, ça va être les clients. Ce qui va arriver c'est qu'on va quand même devoir atteindre les R cibles du règlement. On l'a vu tantôt. L'atteinte des cibles représente déjà, comme c'est là, un défi important. Et là, si en plus on se prive du marché québécois, alors on va dépendre presque exclusivement des volumes hors Québec pour atteindre les cibles, avec le niveau de compétition croissant qu'on connaît. Et là on risque de devoir se retrouver soit à payer des prix qui sont très élevés pour atteindre les cibles du règlement ou pire encore on risque carrément de ne pas être en mesure d'atteindre les cibles du règlement. Vous savez quand, quand l'AQPER vient vous parler du risque de voir mourir l'industrie du GNR au Québec, on vous soumet que c'est pas seulement pour les producteurs que ça serait une mauvaise nouvelle, mais aussi pour les clients d'Énergir.

[...]

Maintenant, est-ce que ça se peut qu'on va se retrouver dans une situation où, par exemple, on va conclure un contrat avec un producteur québécois et qu'un peu plus tard, bien, on va réaliser un appel d'offres puis on va avoir des meilleurs prix? Oui, c'est possible. Donc, c'est d'ailleurs ce qui s'est passé plus tôt cette année avec les contrats de Waga, de Carbonaxion. Donc, oui, ce genre de situation-là peut arriver. L'inverse aussi d'ailleurs peut arriver. »

23. C'est précisément les exceptions comme les cas des contrats de Waga et de Carbonaxion qui inquiètent la FCEI et qui militent en faveur d'un encadrement clair de la part de la Régie quant à l'importance à accorder à la provenance québécoise des contrats. De plus, et comme il l'a été démontré lors de l'audience, cette tendance à favoriser le développement de projets québécois est particulièrement inquiétante dans la mesure où il ressort de la preuve au Dossier qu'Énergir exerce un arbitrage discrétionnaire lors de la sélection des contrats d'approvisionnements, que ce soit de gré à gré ou par le biais d'appels de propositions, afin de donner priorité aux contrats issus de projets québécois à des prix moins compétitifs.
24. Quelques mots quant à la Politique énergétique avant de passer au thème de la protection des consommateurs. La FCEI a pris bonne note de l'infolettre déposée par la Régie (A-0410) informant que le gouvernement du Québec avait « mis fin » à la Politique énergétique 2030, mais que l'ensemble des cibles étaient conservées et étaient désormais intégrées au Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique (le « **Plan directeur** »).
25. À cet égard, nous constatons de la mise à niveau 2026 du Plan directeur, disponible sur le site Internet de Transition énergétique Québec, que celui-ci vise à permettre d'atteindre les cibles fixées à l'origine par la Politique énergétique, dont l'objectif d'augmenter de 25 % la production totale d'énergies renouvelables.

[Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique – Mise à niveau 2026.](#)

26. Le Plan directeur prévoit, tout comme le prévoyait la Politique énergétique, des mesures visant à favoriser la production de bioénergies, dont celle du gaz naturel renouvelable.

[Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique – Mise à niveau 2026](#), page 63.

Objectif 1 : Développer les infrastructures de production et de distribution

Mesure	Description
Favoriser le déploiement d'infrastructures de production et de distribution d'hydrogène vert et de bioénergies dans les segments de marché prioritaires, notamment dans les écosystèmes énergétiques régionaux	Soutenir la valorisation de la biomasse résiduelle à des fins énergétiques. Soutenir le développement de la filière de production et de distribution de gaz de source renouvelable avec le Programme de soutien à la production de gaz naturel renouvelable (PSPGNR). Appuyer la construction d'infrastructures de production de biogaz/gaz naturel renouvelable (PTMOBC). Soutenir la construction d'infrastructures de production et de distribution.

27. La Régie a reconnu par le passé que les orientations en matière de politiques énergétiques du gouvernement peuvent être communiquées par un autre véhicule qu'une politique énergétique officielle.

Décision D-2019-156, para 60.

28. Par conséquent, la FCEI est d'avis que le retrait de la Politique énergétique ne constitue pas, *a priori*, un élément venant changer le cadre dont doit tenir compte la Régie aux fins du présent Dossier.

## B) La protection des consommateurs

29. La Régie a mentionné à plusieurs reprises lors de la présente Étape D son inquiétude quant au fait que ce sont les consommateurs et non Énergir qui devront ultimement assumer les risques reliés à la stratégie d'approvisionnement en GNR d'Énergir, notamment en ce qui a trait au fardeau que s'impose Énergir de développer la filière GNR québécoise.

A-0403, Notes sténographiques du 20 septembre 2022, volume 36, pages 50 à 51, 56 à 57 et 98 à 99.

« Q. [29] Monsieur Regnault, je vais commencer parce que ça va être des questions de suivi. Vous venez de dire quelque chose qui me fait réagir et qui... c'est des questions de philosophie réglementaire, mais sur le sujet. Puis vous nous avez dit vendredi matin, écoutez, il faut partir l'industrie de la production du GNR au Québec, c'est important. Et la question que j'ai pour vous, c'est : Est-ce que c'est aux consommateurs québécois d'être le moteur financier, le consommateur québécois de GNR, d'être le moteur financier pour permettre le démarrage de l'industrie de la production du GNR au Québec en payant plus cher que qu'est-ce qu'il pourrait obtenir de GNR d'autres producteurs hors province? Est-ce que vous ne croyez pas que les consommateurs de GNR québécois font leur part en achetant du GNR? Est-ce qu'on leur demande trop en payant un surplus pour payer du GNR québécois?

[...]

Q. [32] Je comprends de votre réponse que c'est au consommateur québécois de prendre les coûts supplémentaires, lorsqu'il y en a, évidemment, par rapport à un contrat. Si vous aviez un contrat à vingt-cinq dollars (25 \$) québécois et un contrat à vingt-cinq dollars (25 \$) à l'extérieur de la province, je pourrais comprendre une certaine préférence pour le

contrat québécois, parce que, si il y a les autres bénéfices que vous avez dit, notamment, qui est directement en franchise, et cetera, et cetera. Si un contrat hors province à vingt-cinq dollars (25 \$) et un contrat en province à trente deux dollars (32 \$), vous trouvez adéquat et pertinent de faire payer le sept dollars (7 \$) de plus au consommateur québécois, parce que c'est en province? C'est fait au Québec et ça permet le développement d'une industrie au Québec.

R. En fait, il y a une chose qui est importante, là, parce que votre question, elle est, je pense qu'elle est très à propos puis légitime, mais ce que je trouve, c'est qu'on... elle est dans une perspective uniquement de court terme ou beaucoup plus de court terme que de long terme.

Puis je pense qu'effectivement, dans certaines circonstances, bien en fait, dans plusieurs circonstances, il serait justifié de, effectivement, signer un contrat qui est peut-être plus élevé, qui provient du Québec, qu'un contrat à prix plus bas, dans la mesure, je pense, où le portfolio d'approvisionnement GNR d'Énergir, demeure à un niveau qui fait en sorte que le GNR est compétitif, puis c'est ça qu'on propose.

[...]

Q. [80] Parce que vous comprenez... Et j'espère... Puis on peut avoir la discussion, mais ultimement ce n'est pas Énergir qui paie la différence. Ce n'est pas la Régie, c'est les consommateurs. Alors, ça a une importance de dire : Bien, c'est trente dollars (30 \$/GJ). Si ce n'est pas ou trente et un (31 \$/GJ) ou trente-trois (33 \$/GJ) ou trente-cinq (35 \$/GJ). Mais si on remonte à quarante-cinq (45 \$/GJ) et qu'on permet des contrats. C'est au delà du coût. Puis là, vous avez un coût moyen de trente-quatre et soixante-quatre (34.64 \$), ce que vous nous avez dit ce matin. Est-ce qu'il ne faudrait pas, justement, que les producteurs viennent à la Régie pour justifier? Je comprends qu'ils vont vous le justifier avant, mais c'est les consommateurs qui vont payer. Et est-ce que ce fait-là ne devrait pas militer?

Je sais que vous avez parlé d'allègement réglementaire, mais est-ce que... Je ne voudrais pas pénaliser les consommateurs parce qu'on voudrait de l'allègement réglementaire de part et d'autre. »

A-0406, Notes sténographiques du 21 septembre 2022, volume 37 page 68.

« Je ne veux pas me lancer dans une guerre de chiffres avec vous. La question était plus sur s'il n'y a pas d'acheteur parce que Énergir ne le consomme pas lui-même. Il faut qu'il le vende à des consommateurs. Les consommateurs... La preuve d'Énergir démontre que les consommateurs, le prix, plus que l'origine du GNR, le prix est une composante essentielle de leur volonté d'acheter du GNR. Et selon les derniers sondages d'Énergir, au-delà de quinze dollars du gigajoule (15 \$/GJ), ils n'en veulent pas. lors, est-ce qu'on devrait quand même forcer des achats à quarante-cinq dollars (45 \$/GJ) de GNR québécois, quand les consommateurs, au-delà de quinze dollars (15 \$/GJ) n'en veulent pas? »

A-0409, Notes sténographiques du 22 septembre 2022, volume 38, page 75.

« Q. [42] Je vous suis bien, mais vous savez aussi que la Régie est un proxi de marché pour qu'un distributeur comme un monopole, un distributeur d'énergie dans ce cas-ci, n'abuse pas de sa situation de monopole. Et ça veut dire, on regarde les intérêts du distributeur, mais on regarde aussi les intérêts des consommateurs. Et ce qu'on veut regarder ici, puis vous avez entendu les autres intervenants, ou enfin vous les entendrez,

mais vous avez peut-être vu leur preuve, vous parlez de risque, mais ce n'est pas Énergir qui prend le risque.

R. Non, je comprends.

Q. [43] C'est les consommateurs qui prennent le risque. Alors, les consommateurs qui prennent le risque de se retrouver avec un produit dont on nous dit, il y a une valeur certaine, mais on n'est pas encore capable de la chiffrer et qui peut-être, parce que ce n'est pas nous qui fixons le marché, on suit le marché, alors il faut regarder pour consommateurs, est-ce que c'est une... est-ce que c'est une démarche prudente, que de tabler sur des prix à venir, mais on ne sait pas quand? C'est-tu dans cinq ans? C'est-tu dans dix (10) ans? C'est-tu dans quinze (15) ans?

Parce qu'hier monsieur Durany nous disait : bien c'est Énergir qui agit comme un courtier parce que les producteurs veulent vingt (20) ans pour s'assurer d'un certain financement, mais c'est pas Énergir qui prend le risque pendant vingt (20) ans, c'est les consommateurs. Parce qu'une fois qu'on autorise le contrat, les consommateurs vont devoir le payer. »

30. L'article 5 de la Loi prévoit que la Régie doit, dans le cadre de ses fonctions, assurer la protection des consommateurs.

Article 5 de la Loi.

« 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.]

31. Dans sa décision D-2021-158, la Régie rappelait que l'article 5 de la Loi constitue une toile de fond dont elle doit tenir compte dans l'exercice des fonctions et pouvoirs qui lui sont conférés et que, par conséquent, c'est dans le cadre de l'exercice de ses compétences qu'elle doit assurer la protection des consommateurs.

Décision D-2021-158, para 111 à 113.

« [111] La Régie a reconnu, dans plusieurs de ses décisions, que l'article 5 de la Loi vise à encadrer la façon dont elle doit exercer les pouvoirs qui lui sont conférés, mais qu'il n'était pas en lui-même attributif de compétence :

« La formation en révision ne croit pas que la première formation a outrepassé ses pouvoirs en reportant sur d'autres des responsabilités qui lui reviennent et en ne tenant pas compte réellement du concept de développement durable que l'on retrouve à l'article 5 de la Loi. D'emblée, la présente formation tient à préciser que l'article 5 de la Loi n'est pas un article attributif de compétence tout comme la Régie le précisait dans l'avis A-2005-01 : « Cet article n'est pas attributif de compétence et ne donne pas de pouvoirs spécifiques à la Régie, puisque les compétences spécifiques de la Régie sont énumérées au chapitre III de la LRÉ intitulé « Fonctions et pouvoirs » de la Régie. L'article 5 traite plutôt de la façon

dont la Régie doit exercer sa compétence ». [...] »70.

[112] À cet égard, la Régie a précisé, notamment dans sa décision D-2015-169, que l'article 5 de la Loi constitue une toile de fond dont elle doit tenir compte dans l'exercice des fonctions et pouvoirs qui lui sont conférés par cette loi :

« [55] Quant à l'article 5 de la Loi, qui n'est pas attributif de compétence, il doit être pris en considération lorsque la Régie exerce ses fonctions. Dans le passé, la Régie a eu l'occasion de préciser de quelle façon l'article 5 doit être appliqué :

« [58] Selon l'article 5 de la Loi, la Régie doit concilier, dans l'exercice de ses fonctions, « l'intérêt public, la protection des consommateurs et 70 Notamment dans la décision D-2010-061 (dossier R-3721-2010) citant la décision D-2005-216 du dossier R-3555-2004, p. 8. Voir également les décisions D-2019-156 (dossier R-4100-2019) et D-2021-038 (dossier R-4103-2019).10 30 D-2021-158, R-4008-2017, 2021 12 08 un traitement équitable » du distributeur de gaz naturel. Cette disposition prévoit la façon dont la Régie doit exercer sa compétence [...]. Il s'agit, en quelque sorte, de la toile de fond dont elle doit tenir compte lorsqu'elle exerce les fonctions et pouvoirs que lui confère le législateur [...] » [note de bas de page omise].

[56] La Régie devra effectivement tenir compte de l'article 5 de la Loi dans la réalisation du mandat que lui a confié le législateur à l'article 48.1. Toutefois, cet article ne peut servir de fondement à l'ajout d'objectifs additionnels à ceux précisés à cet article. À cet égard, la Régie fait siens les propos d'EBM lorsqu'elle mentionne que l'article 5 doit être pris en considération dans le cadre de l'application des objectifs énoncés à l'article 48.1, mais ne devrait pas permettre d'ajouter des critères non spécifiés ».

[113] En conséquence, la Régie est d'avis que c'est dans le cadre de l'exercice de ses compétences qu'elle doit assurer la protection des consommateurs. »

32. La Régie doit donc évaluer les caractéristiques qui lui sont soumises pour approbation en vertu de l'article 72 de la Loi de façon à assurer que l'intérêt de la clientèle est protégé et que le plan d'approvisionnement dont elle est saisie permettra à Énergir de minimiser les impacts financiers que subiront les consommateurs.
33. Même l'AQPER a reconnu en cours d'audience l'importance pour la clientèle qu'Énergir paie le meilleur prix possible pour le GNR.  
A-0409, Notes sténographique du 22 septembre 2022, volume 38, page 51.  
« Puis pour les payeurs de taxes... euh... de tarifs, excusez-moi, de tarifs, l'objectif c'est d'avoir le meilleur prix possible pour le produit acheté. »
34. La FCEI est d'avis qu'Énergir n'a pas fait la démonstration, au cours de la présente audience, que les caractéristiques dont elle demande l'approbation à la Régie, permettent d'assurer la protection des consommateurs, et ce, comme il le sera abordé plus en détail dans la présente argumentation.

### C) Le PL 97

35. Lors de l'audience, la Régie a soulevé la question à savoir comment elle devait tenir compte des modifications imminentes apportées par le PL 97 aux définitions de « gaz naturel » et de « gaz naturel renouvelable » prévues à la Loi dans le cadre du présent dossier.
36. Plus précisément, la Régie a posé la question à savoir si, aux fins d'établir les caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GNR d'Énergir pour les cibles de 2025-2026 et subséquentes, la Régie devait considérer que la définition de « gaz de source renouvelable » incluait désormais la notion de « biogaz ».
37. En réponse à ces questions, Énergir et plusieurs intervenants ont fait valoir leurs interprétations respectives du PL 97 et des nouvelles modifications. Avec égards, la FCEI est d'avis qu'indépendamment de ces interprétations (incluant la sienne), et malgré la confiance inébranlable d'Énergir quant à sa propre interprétation, il serait hasardeux de présumer à ce stade de l'interprétation finale que fera la Régie aux termes de sa propre analyse.
38. En effet, et bien que la FCEI partage à plusieurs égards la position et l'interprétation que fait Énergir de ces définitions, la FCEI est d'avis que la détermination que sera appelée à faire la Régie pourrait avoir plusieurs conséquences sur le présent Dossier, notamment en lien avec toute balise volumétrique que la Régie pourrait déterminer comme étant nécessaire. Il est donc essentiel pour la FCEI qu'une décision à ce sujet soit rendue dans les meilleurs délais pour clarifier l'interprétation qui doit être accordé à ces définitions.
39. Cependant, la FCEI est également sensible aux arguments soulevés par Énergir à l'effet qu'un délai dans la prise de décision à l'égard de l'Étape D pourrait avoir des conséquences « dramatique ».

A-0406, Notes sténographiques du 21 septembre 2022, pages 58 et 59.

« Q. [82] Je vous remercie et je ne sais pas dans quelle mesure, là, vous êtes au fait des discussions qui ont eu lieu, là, au cours des derniers jours, là, mais sur la liste de souhaits de Noël d'Énergir, là, Énergir espère fortement recevoir une décision quant à l'étape D d'ici la fin de l'année. Alors, on a eu droit, là, il y a un cri du cœur de la haute direction d'Énergir sur cet enjeu-là, hier. Selon votre perspective, quel serait l'impact sur vos projets ou de manière plus générale, là, sur la filière du GNR, si la décision sur l'étape D devait être retardée ou si l'autorisation des nouveaux projets de GNR était mise sur la glace, le temps que le débat quant à l'interprétation des définitions de la loi soient réglés?

R. Écoutez, l'impact, l'impact est d'ores et déjà, j'allais dire dramatique, puisque nous avons, bon, si je reviens un petit peu en arrière, la décision de la Régie concernant les projets dont le prix n'a pas été accepté, un de ces projets-là est un projet dans lequel nous sommes impliqués. Donc, c'est un projet qui a été développé pendant des années, par un promoteur qui est aujourd'hui sur la glace. Un projet qui aurait dû se construire, commencer à se construire cette année, qui est donc sur la glace, qui ne pourra pas démarrer sa construction, donc, ça veut dire qu'il y a des équipes qui sont payées à ne plus pouvoir travailler. Il va devoir attendre parce que les contrats qui ont été évalués, les estimés qui ont été obtenus ne seront plus valables à cause de l'inflation. Donc, il va

falloir repenser complètement le modèle financier du projet, même si une décision positive intervenait maintenant de la Régie. Donc, il faut être conscients de cette situation. »

40. Plus généralement, la FCEI est d'avis que, d'un point de vue économique, mettre un frein temporairement aux démarches d'Énergir visant à acquérir du GNR présentement en cours ou à venir pourrait nuire aux intérêts de la clientèle.
41. Après réflexion, la FCEI recommande donc à la Régie de ne pas suspendre sa décision dans le cadre de l'Étape D dans l'attente qu'une détermination soit faite quant aux définitions modifiées par le PL 97. La FCEI recommande plutôt que ces deux processus soient faits de façon parallèle tout en limitant le volume additionnel de GNR qu'Énergir peut acquérir d'ici à ce que cette détermination soit faite.
42. À ce stade, la FCEI n'a pas été en mesure de fixer avec précision une limite volumétrique. Toutefois, à la lumière de la preuve versée au Dossier, et considérant qu'une décision à l'égard des nouvelles modifications pourrait survenir au cours du premier trimestre 2023, la FCEI juge qu'une balise fixée à 200 Mm<sup>3</sup> pourrait être raisonnable. Cette balise volumétrique permettrait à Énergir de conclure les contrats présentement soumis à la Régie pour approbation, en plus d'une marge de manœuvre additionnelle d'environ 35 Mm<sup>3</sup>. La FCEI s'en remet toutefois à la discrétion de la Régie à cet égard.

### **III. LA POSITION DE LA FCEI**

43. Divers constats se sont imposés au fil de l'évolution du présent Dossier :

- Énergir a l'obligation de se conformer au plus élevé des cibles réglementaires ou de la demande de la clientèle;

Décision D-2021-158, para 498.

« [498] Puisque les besoins de la clientèle d'Énergir regroupent ceux de sa clientèle volontaire et, le cas échéant, ceux découlant de la présomption des besoins de l'ensemble de la clientèle liés au seuil du Règlement, la Régie demande à Énergir d'apparier ses approvisionnements en GNR selon le plus élevé des volumes suivants, soit de la demande volontaire, soit du seuil prévu au Règlement. La Régie rappelle que, d'ici la conclusion de l'Étape D, Énergir doit rechercher son approbation pour les caractéristiques de ses contrats d'approvisionnement, en respect de ses décisions D-2020-057 et D-2021-096. »

- Le surcoût associé à l'acquisition de GNR est important et est présentement évalué par Énergir à environ 460M\$ à l'horizon 2030;

B-0810, Réponse d'Énergir à la demande de renseignement no 31 de la Régie, page 12.

- Il existe une volonté gouvernementale de favoriser le développement de la filière GNR québécoise qui ne se reflète pas dans la Loi ni le Règlement;

- Énergir est prête à payer beaucoup plus cher pour du GNR produit au Québec que pour du GNR produit hors Québec (voir notamment les contrats Waga et Carbonaxion);

A-0397, Notes sténographiques du 16 septembre 2022, volume 34 pages 57 et 58.

- L'arbitrage que fait présentement Énergir dans le cadre de la sélection de ses approvisionnements en GNR, plus spécifiquement en ce qui trait à l'origine québécoise du GNR, n'est pas justifié eu égard aux obligations réglementaires d'Énergir;
- La Régie doit encadrer Énergir en vertu de l'article 72 de la Loi par le biais de l'approbation de caractéristiques permettant à Énergir suffisamment de flexibilité pour acquérir du GNR au meilleur coût tout en minimisant l'impact sur la clientèle.

44. La position de la FCEI dans le cadre du présent dossier peut être résumée assez simplement, c'est-à-dire qu'Énergir doit pouvoir contracter du GNR pour atteindre les cibles imposées par le Règlement, mais pas à n'importe quel prix. En gros, les caractéristiques que doit approuver la Régie doivent permettre de baliser Énergir afin que celle-ci ait des paramètres lui imposant d'exercer un arbitrage raisonnable lors de la sélection des contrats d'approvisionnement en GNR qu'elle prévoit conclure ou qu'elle conclura.
45. La position de la FCEI est principalement axée sur le prix des contrats d'approvisionnement en GNR et des différentes caractéristiques qu'elle est d'avis qui sont requises afin de minimiser et mitiger les coûts découlant de l'atteinte par Énergir de ses obligations réglementaires.
46. La FCEI recommande donc à la Régie d'établir des caractéristiques aux termes desquelles Énergir sera tenue de sélectionner les contrats les plus avantageux quant au prix afin de s'assurer de protéger les intérêts des consommateurs, et ce, conformément à l'article 5 de la Loi.
47. La FCEI est d'avis que les caractéristiques qu'elle propose permettent de rencontrer cet objectif.

#### **A) Prix**

48. La FCEI propose un prix moyen de 26 \$/GJ et un prix maximal de 33 \$/GJ, et ce, applicable uniquement pour les approvisionnements futurs.
49. Comme il a été démontré lors de l'audience, les caractéristiques de prix proposées par la FCEI permettent de favoriser un équilibre dans les nouveaux approvisionnements.

A-0406, Notes sténographiques du 21 septembre 2022, volume 37, page 97.

« Bon, la caractéristique que l'on demande que le prix moyen ne soit appliqué qu'aux nouveaux approvisionnements, ce qu'elle fait, on l'aborde dans la preuve. C'est qu'elle

vient s'assurer qu'on doit, dès maintenant, avoir un équilibre entre des approvisionnements moins chers et des approvisionnements plus chers, donc inférieurs à la moyenne et supérieurs à la moyenne. Ou, en tout cas, à tout le moins, on ne peut pas aller chercher seulement des approvisionnements supérieurs à la moyenne. »

## **B) Processus d'appel d'offres**

50. Avant de parler plus spécifiquement de la recommandation de la FCEI à l'égard du processus d'appel de proposition ou d'appel d'offres, la FCEI tient à répondre à la question soulevée par la Régie quant à sa compétence de se prononcer à l'égard de caractéristiques visant non pas spécifiquement le prix mais plutôt le mécanisme en vertu duquel Énergir doit sélectionner ses approvisionnements en GNR.
51. La FCEI note tout d'abord qu'Énergir, dans sa plaidoirie, n'a à aucun moment mentionné que la Régie n'aurait pas la compétence pour se prononcer à l'égard d'une caractéristique de ce genre. La réponse fournie par Énergir était plutôt à l'effet qu'il n'était pas nécessaire pour la Régie d'aller dans ce niveau de détail ou de gestion aux fins de répondre aux exigences de l'article 72 de la Loi.
52. Contrairement à Énergir, la FCEI est d'avis que la fixation, par la Régie, d'une caractéristique aux termes de laquelle Énergir doit conclure des contrats d'approvisionnement en GNR suite à un processus d'appel de propositions ou d'offres est nécessaire afin d'assurer la compétitivité des coûts. Selon la FCEI, la fixation d'une telle caractéristique s'insère directement dans les compétences de la Régie dans le cadre de l'approbation du plan d'approvisionnement d'Énergir, conformément à l'article 72 de la Loi.
53. En effet, la procédure d'approvisionnement en GNR est l'un des trois mécanismes sur lesquels est fondé la stratégie d'approvisionnement en GNR d'Énergir, laquelle fait partie intégrante du présent Dossier et dont la Régie est présentement saisie. Le prix des contrats ne peut s'analyser de façon désincarnée de la façon dont Énergir l'obtient. Il s'agit de deux éléments intrinsèquement liés.
54. À cet égard, la FCEI rappelle que la Régie, dans sa décision D-2020-057, indiquait que la détermination de ce que constituait ou non une caractéristique de contrat appartient à la Régie et qu'elle a compétence pour imposer des restrictions à Énergir en autant qu'une telle restriction soit en lien avec le rôle que doit jouer la Régie et qu'elle est pertinente dans les circonstances.

Décision D-2020-057, para. 267 à 268 et 277.

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

[268] En vertu de la doctrine de la compétence par déduction nécessaire, les pouvoirs ancillaires de la Régie comprennent celui d'identifier, en l'absence d'une liste exhaustive, tout élément qui constitue, selon elle, une « caractéristique de contrat ». Dans

le présent dossier, les principales caractéristiques étudiées sont le prix, la durée et le volume. De plus, la Régie aborde la provenance géographique de la production du GNR, la certification et la vérification du GNR comme éventuelles caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GNR ainsi que les délais d'avis contractuels.

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

[...]

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

55. Dans la cadre du présent dossier, la FCEI soumet qu'une caractéristique relative au mode de sélection des contrats imposant de procéder par appel de propositions ou d'offres s'impose dans le cadre de l'exercice du rôle de la Régie d'assurer la protection des consommateurs. Une telle caractéristique est utile et pertinente dans les circonstances.
56. En effet, il ressort du présent Dossier qu'Énergir est disposée à payer un prix beaucoup plus élevé pour du GNR d'origine québécoise que pour du GNR équivalent provenant de l'extérieur de la province. Ce faisant, elle a clairement exposé sa préférence pour le développement de la filière de GNR québécoise par rapport à la protection de la clientèle.
57. Dans l'objectif de favoriser la sélection de contrats qui minimisent les coûts pour les clients, la FCEI propose que la sélection de tous contrats d'une durée de plus de 2 ans soit effectuée suite à des appels de propositions ou d'offres.
58. La FCEI soumet de plus que sa proposition est cohérente avec la dynamique entre Énergir et les producteurs québécois et n'empêcherait pas à Énergir de poursuivre ses démarches d'accompagnement auprès des producteurs québécois.
59. En effet, comme l'ont confirmé les témoins de l'AQPER, lorsque les producteurs québécois approchent Énergir pour bénéficier de son accompagnement, le prix auquel le GNR sera vendu est déjà calculé et modélisé. La situation d'un producteur québécois n'est donc, à cet égard, pas différentes de tout autre producteur qui serait intéressé à vendre du GNR à Énergir.

A-0406, Notes sténographiques du 21 septembre 2022, volume 37, pages 33 à 34 et 39 à 40.

« Q. [45] Donc, à partir du moment où un projet commence à être élaboré, à quel moment vous intervenez dans la séquence des événements, entre les discussions entre le Producteur et Énergir?

R. Le plus tôt possible. Le plus tôt possible parce que nous voulons, le plus tôt possible, modéliser le projet, faire parler les chiffres, montrer la réalité économique qu'on va

projeter du projet, et donner les éléments nécessaires aux promoteurs pour discuter avec Énergir. Et ce qui serait désastreux, c'est de commencer à négocier avec un chiffre trop bas et de devoir réajuster, après, son prix. C'est toujours un peu plus délicat d'aller dans ce sens-là qu'en sens inverse. Donc, idéalement, on cherche à rentrer le plus en amont possible d'un projet.

Q. [46] Donc, le plus tôt possible, dans les discussions, Énergir est au courant de la modélisation que vous êtes en train de monter, des chiffres et des variables, les balises que vous intégrez dans votre modélisation?

R. Absolument.

[...]

Q. [55] Vous nous avez indiqué, là, que le plus tôt possible, dans le processus, vous tentez, là, de rentrer en contact avec Énergir pour leur présenter la modélisation financière, puis pour vous entendre sur les balises et les modalités, là, qui seront prévues à la modélisation, est-ce que, dans le cadre des discussions, il arrive un point où, entre le producteur et Énergir, les parties en arrivent à une entente sur les paramètres ou, dans tous les cas, en fonction des taux de production réels par la suite, les paramètres prévus à la modélisation financière sont sujets à variation ou à être modulés par la suite?

R. Alors ça, justement, c'est toute la difficulté dans la négociation avec Énergir. C'est que si on approche Énergir trop tôt dans le processus avec un prix, bien on risque, on risque de se mettre en difficulté. Si on propose un prix et que six mois après, on s'aperçoit que ce prix-là ne tient plus la route, bien c'est toujours délicat de revenir en arrière et de demander un prix plus favorable. Donc, en général, quand on approche avec Énergir, on commence par les approcher sur la question du gazoduc. La question du coût de l'infrastructure. La question des frais d'injection. On essaie de parler du prix le plus tard possible. Donc, on essaie de faire avancer la modélisation de notre projet le plus longtemps possible avant de proposer un prix à Énergir, de façon à ce que cette négociation soit solide, que le prix qu'on propose soit solide et qu'on puisse vraiment le négocier avec un maximum de fiabilité.

Q. [56] Je comprends. Et une fois que le prix est négocié avec suffisamment de fiabilité, c'est sur la base du prix qui va être convenu ou qui va être proposé, en fait, qu'on va aller de l'avant avec les démarches pour le projet?

R. Oui, absolument.

Q. [57] Et à partir de quel moment, dans la séquence d'événements, on devient suffisamment, le producteur ou vous, devenez suffisamment confiants dans les projections pour être en mesure de commencer à parler de prix avec Énergir?

R. Bien, idéalement, il faut avoir des soumissions au niveau construction et équipement très avancées. Idéalement, des soumissions finales, définitives avec quasiment des contrats ou des projets de contrats signés ou pratiquement signés et des offres de financement quasi-fermes, en tout cas, très avancées, pour qu'on ait une marge d'erreur au niveau du coût du projet, qui soit, qui soit très limitée.»

## C) Origine géographique

60. La FCEI propose que les contrats avec des producteurs de GNR situés au Québec puissent bénéficier, dans le cadre des procédures d'appels de proposition ou d'offres, d'une modulation à la baisse pouvant aller jusqu'à 10 ¢/m<sup>3</sup> (2,64 \$/GJ), et ce, comme

reconnaissance du caractère québécois. Il s'agirait de la seule pondération ou modulation, par ailleurs à être utilisée discrétionnairement par Énergir, qui pourrait être accordé par Énergir uniquement sur la base géographique d'un projet.

61. La FCEI est d'avis que cette modulation est justifiée et raisonnable à la lumière la preuve qui a été versée au Dossier à ce sujet.
62. En effet, la FCEI comprend du témoignage des témoins de l'AQPER que les projets de production de GNR québécois ont effectivement des coûts de production plus élevés que les projets situés hors-Québec, notamment en lien avec la taille des projets, les coûts de transport et la localisation des projets.

A-0406, Notes sténographiques du 21 septembre 2022, volume 37, pages 25 et 26 et 50 à 52.

« R. Alors la réponse rapide c'est que les fermes au Québec sont beaucoup plus petites que les fermes aux États-Unis. Une des plus grosses fermes d'élevage que j'ai rencontrée au Québec comportait mille (1000) vaches. Aux États-Unis, on parle de dix mille (10 000) vaches pour une ferme de 21 quantité... de taille raisonnable. Donc, on a une différence de taille d'exploitation qui est énorme entre le Québec et les États-Unis. On est sur deux marchés complètement différents. Donc ça, c'est la première raison. Donc, il faut aller chercher... il faut aller chercher de la matière auprès d'exploitations agricoles beaucoup plus petites qu'aux États-Unis. Et il y a une notion de distance, c'est-à-dire qu'on ne peut pas étirer la distance à l'infini. Le rayon d'action je vous dirais, il est autour d'un projet de biométhanisation, pour qu'il soit... pour qu'aller chercher la matière soit rentable et la transporter, c'est à peu près entre quinze (15 km) et vingt-cinq kilomètres (25 km), peut-être maximum, mais on peut pas aller chercher de la matière à cent (100 km) ou cent cinquante kilomètres (150 km) ou deux cents kilomètres (200 km). Sinon, nos coûts de transport vont complètement grever la rentabilité du projet. »

« R. Si vous me permettez, Monsieur Neuman, oui, il y a beaucoup d'explications qui expliquent ces écarts de coûts. Il faut comprendre que la législation environnementale du Québec est très différente d'ailleurs, probablement la référence en Amérique du Nord au niveau des contraintes, où on a une législation quand même très sévère.

La particularité du Québec également est la localisation qui est faite de ces projet-là. Nous, pour le développement des projets on a ce qu'on appelle notre « bible », qui s'appelle les lignes directrice pour l'encadrement des activités de biométhanisation. Ce sont des lignes directrices qui ont été émises par le ministère de l'Environnement. Dans ces lignes directrices-là, c'est bien indiqué que tout projet de compostage ou de biométhanisation doit être à un kilomètre (1 km) de toute habitation commerciale, résidentielle, ainsi de suite. Si nous voulons réduire cette distance-là, nous devons faire une étude de dispersion des odeurs qui, si elle répond aux paramètres dictés par les lignes directrices, peut descendre, en fait, la distance à cinq cents mètres (500 m) des maisons.

Mais il faut comprendre que même à un demi kilomètre (0,5 km) de toute habitation, surtout dans le sud du Québec, ça réduit grandement la possibilité d'installer un projet dans ces zones là. D'autant plus qu'il faut aussi, une autre contrainte, être à proximité du gazoduc d'Énergir, qui n'est pas un réseau si étendu que ça, à l'échelle du Québec.

Donc, au niveau des coûts à respecter, toutes ces lignes directrices-là, et surtout à

commencer par les normes de localisation et la protection de l'eau, de l'air et du sol exigée par le Ministère de l'Environnement, ça met évidemment une pression à la hausse sur les coûts de projet, que d'autres juridictions en Amérique du Nord n'ont absolument pas.

On peut faire, même, une comparaison avec l'Europe où il existe beaucoup d'usines de biométhanisation agricole. Et ces usines-là sont installées à la ferme, à proximité des voisins. Donc, ces préoccupations-là que je viens d'évoquer existent aussi, mais dans une moindre mesure. »

63. La caractéristique proposée par la FCEI en ce qui a trait à la provenance géographique du GNR, constitue, selon la FCEI, un effort raisonnable des consommateurs permettant répondre à la préoccupation gouvernementale de développer la filière québécoise de GNR, sans indûment favoriser les projets québécois par rapport aux projets hors-Québec.
64. En réponse à la position d'Énergir (paragraphe 85 du plan d'argumentation d'Énergir B-0852) à l'effet que toute limite qui discriminerait positivement ou négativement les projets du Québec constituerait une immixtion par la Régie dans le libre marché de la production et la vente de GNR, la FCEI rappelle les propos de la Régie dans la décision D-2020-057 à l'effet que ce sont les caractéristiques qui imposeraient un apport obligatoire en GNR produit au Québec qui interféreraient avec le marché. La recommandation de la FCEI vise plutôt à baliser la discrétion d'Énergir de prioriser les contrats québécois par opposition aux contrats hors-Québec.
65. La FCEI réitère également les commentaires formulés un peu plus tôt à l'effet que la Régie a compétence pour fixer la caractéristique qu'elle propose et que cette caractéristique est utile et pertinente en l'espèce. Cette caractéristique s'impose dans le cadre de l'exercice du rôle de la Régie d'assurer la protection des consommateurs.
66. En terminant à ce sujet, la FCEI précise qu'Énergir n'a pas fait la démonstration que la présence de contrats québécois permettait d'assurer une sécurité d'approvisionnement, et par conséquent de contribuer à la protection des consommateurs (ce qui justifierait, aux yeux d'Énergir, de conclure des contrats québécois au lieu de contrats hors-Québec).

A-0406, Notes sténographiques du 21 septembre 2022, volume 37, pages 154 et 155.

« Q. [141] Peut-être une dernière, une toute dernière sur la notion de protection du consommateur et les bas prix. Est-ce que les contrats qui sont en franchise qui peuvent être plus élevés, peuvent faire partie d'une protection du consommateur, au sens large, puisque vous avez une sécurité d'approvisionnement en franchise qui contribue à la protection des consommateurs comme tels ou si vous voyez qu'il n'y a pas de lien entre, c'est seulement le prix qui est la protection du consommateur?

R. Bien, je vous renvoie, peut-être, à ma présentation, à la page 5. Dans le fond, effectivement, je pense que la protection du consommateur, ça peut inclure autre chose que le prix. La sécurité d'approvisionnement, c'est important. Donc, je ne pense pas qu'on doive nécessairement dire que ça ne doit pas être regardé. Mais la conclusion à laquelle nous, on en arrive, c'est qu'il n'y a pas d'avantage, en terme de protection, la sécurité d'approvisionnement, d'avoir des projets en franchise.»

67. Le témoin de la FCEI faisait notamment référence lors de sa présentation à la stabilité de la production de GNR versus à la fiabilité du service de transport de TC Énergie. L'importance des approvisionnements en intrants a également été évoquée à plusieurs reprises par divers témoins, dont notamment les témoins de l'AQPER. Ils ont notamment indiqué que si l'approvisionnement en intrant est perturbé dans sa quantité ou sa nature, la production est perturbée aussi. C'est un risque d'approvisionnement qui n'existe pas si l'on dispose de capacité de transport avec TC Énergie.
68. Pour ces raisons, la FCEI est d'avis qu'Énergir n'a pas fait la démonstration que la présence de contrats québécois permettrait d'assurer une sécurité d'approvisionnement pour les consommateurs québécois.

**D) Intensité carbone**

69. La FCEI propose que dans le cadre du processus de sélection des approvisionnements en GNR, la reconnaissance de la valeur des attributs environnementaux devrait être prise en compte exclusivement par une modulation du prix associé à la soumission.
70. La Régie a elle-même reconnu que le concept d'intensité carbone était pertinente lors de l'Étape D.

A-0409, Notes sténographiques du 22 septembre 2022, volume 38, page 37.

« [...] Mais l'étape D, à l'achat, il faut encore parler de l'intensité carbone pare [sic] que, si vous voulez qu'il y ait des intensités carbone plus élevées pour un tarif avec carbone plus élevé, encore faut-il qu'Énergir achète des carbones plus élevés. [...] »

71. Il a été démontré lors de l'audience que tant Énergir que les producteurs sont incapables d'évaluer une valeur à accorder à l'intensité carbone du GNR. À ce stade, il n'est permis que de spéculer sur la valeur que pourrait avoir cette intensité carbone.

A-0409, Notes sténographiques du 22 septembre 2022, volume 38, page 73.

« [...] Mais, là, ce que vous nous demandez, c'est de calculer une valeur et de mettre une valeur là où la... il n'y a rien de tangible pour nous, sur quoi se rabattre pour calculer cette valeur-là.

M. PASCAL CORMIER :

R. Ce que vous dites est vrai. C'est-à-dire qu'il n'y a rien de tangible. On ne peut pas l'accoter sur un prix spot de gaz, effectivement. Cela étant dit, comme j'ai mentionné, l'objectif, puis c'était l'objectif de la preuve de l'AQPER dans le présent dossier, c'est d'avoir les balises qui permettent à Énergir de sécuriser les volumes de GNR. Et ici on parle, comme monsieur Mounier l'a expliqué, lui dans les prix qui sont offerts, c'est le prix de production, c'est le coût de produire le GNR. Puis il ne peut pas prendre le risque d'assumer une portion qu'il ne peut pas monétiser. Donc, le risque est transféré à l'acheteur. C'est-à-dire, l'acheteur étant ici GNR qui achète les attributs avec une valeur potentielle. Mais on dit potentielle, donc ce n'est pas une certitude. Donc il y a un risque. »

72. Contrairement à plusieurs intervenants, la FCEI ne propose pas que la Régie définisse l'intensité carbone du GNR. La FCEI propose plutôt une caractéristique en vertu de laquelle Énergir pourrait moduler le prix des soumissions reçues en établissant la valeur à accorder aux attributs environnementaux sur la base de mécanisme reconnu, lorsqu'une telle valeur pourra être effectivement reconnue et démontrée.

**E) La proposition subsidiaire d'Énergir à l'égard de la caractéristique de prix maximum**

73. Lors de l'audience du 28 septembre 2022, Énergir a formulé une proposition subsidiaire quant à la caractéristique de prix maximum de 45 \$/GJ. Plus spécifiquement, Énergir propose de limiter le prix maximum des contrats à 35 \$/GJ pour tous les contrats dont les volumes sont supérieurs à 5 Mm<sup>3</sup>. Pour tous les contrats dont le volume de GNR est en deçà de 5 Mm<sup>3</sup>, la caractéristique de prix maximum demeurerait à 45 \$/GJ.

74. Pour les motifs qui suivent, la FCEI ne recommande pas à la Régie d'approuver la proposition subsidiaire d'Énergir (pas plus qu'elle ne recommande l'approbation de la proposition principale).

75. Dans sa preuve (C-FCEI-0175), la FCEI recommandait que la taille d'un projet ne devait pas être considéré dans l'établissement des caractéristiques que doit approuver la Régie. Cette recommandation s'inscrivait dans le cadre général des préoccupations de la FCEI à l'effet qu'Énergir ne devrait pas arbitrer sa décision de conclure des contrats d'approvisionnement en GNR en fonction de la taille des projets plutôt que sur la compétitivité du prix.

76. De plus, sur la base de la proposition subsidiaire d'Énergir et de la preuve versée au Dossier, la FCEI en arrive à la conclusion qu'Énergir est confiante de pouvoir conclure à des prix d'au plus 35 \$/GJ un volume important de contrats québécois potentiellement à venir. En effet, 7 projets totalisant plus de 100 Mm<sup>3</sup> seraient assujettis au seuil de 35\$/GJ puisque leur volume excède 5 Mm<sup>3</sup>.

B-760 (déposé sous pli confidentiel), page 101.

77. Considérant l'importance mise par Énergir sur la réalisation de projets québécois dans le présent Dossier, la FCEI soumet conclut de cette proposition subsidiaire que ces projets peuvent nécessairement être conclus à un coût inférieur à 35\$/GJ, à défaut de quoi elle n'aurait pas soumis cette proposition subsidiaire.

78. Finalement, lorsque la modulation pour la provenance géographique proposée par la FCEI est prise en compte, le seuil de 35\$/GJ se situe à l'intérieure de la balise de prix recommandée par la FCEI.

79. Cette position milite, selon la FCEI en faveur de l'approbation par la Régie de la caractéristique de prix qu'elle propose. Pour tous les contrats dont le prix excèderait le prix maximal proposé par la FCEI, Énergir pourrait soumettre des demandes d'approbation spécifiques.

**F) La validation de la caractéristique de prix**

80. Dans le cadre de l'audience, la Régie a demandé à Énergir de commenter sur la méthodologie de validation du respect de la caractéristique de prix (B-0850). Selon Énergir, il est préférable d'évaluer le respect de cette caractéristique sur la base des volumes contractés plutôt que des volumes livrés. De plus, Énergir indique que si la Régie souhaite que la validation de la caractéristique de coût moyen soit réalisée sur un horizon de plusieurs années, que cet horizon soit limité à 10 ans. Elle invoque à ce titre la possibilité qu'un contrat respecte la condition de coût moyen pour les premières années d'un contrat, mais qu'il ne la respecte pas sur un horizon plus éloigné parce qu'Énergir n'aurait pas contracté l'ensemble de ses approvisionnements pour les années plus éloignées dans le temps.

A-0412, Notes sténographiques du 28 septembre 2022, volume 39, huis clos, pages 45 et suivantes.

81. La position de la FCEI sur cet enjeu est que le respect de la caractéristique de prix devrait être évalué sur la totalité de la durée du contrat en ce qui a trait à la caractéristique de prix maximal et sur une durée de 15 ans en ce qui a trait à la caractéristique de coût moyen.

82. Tel que mentionné lors du témoignage de la FCEI, celle-ci partage les préoccupations d'Énergir quant à l'évaluation du coût moyen pour les années plus éloignées. Toutefois, selon la prémisse que la majorité des contrats auront des durées de 20 ans, elle estime que l'évaluation du coût moyen à la quinzième année demeure valide puisqu'elle devrait prendre en compte l'essentiel des contrats signés au cours des cinq années précédentes ce qui représente un ensemble de contrats suffisants selon la FCEI pour présenter une moyenne valable.

83. Conformément à ses recommandations, la FCEI propose que cette méthodologie soit appliquée uniquement sur les nouveaux contrats.

**IV. CONCLUSION**

84. À la lumière de ce qui précède, la FCEI réfère la Régie à ses recommandations telles que formulées dans sa preuve (C-FCEI-0175), telles que complétées lors de la présentation de monsieur Antoine Gosselin du 21 septembre 2022 et par les réponses fournies à la demande de renseignement numéro 4 de la Régie (C-FCEI-0183).

85. Ceci conclut l'exposé des éléments sur lesquels la FCEI souhaitait attirer l'attention de la Régie.

Montréal, le 29 septembre 2022

*(s) Fasken Martineau DuMoulin*

---

**FASKEN MARTINEAU DuMOULIN**  
S.E.N.C.R.L.

Procureur de l'intervenante, la Fédération  
canadienne de l'entreprise indépendante

