

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
District de Montréal
No : R-4008-2017

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Énergir s.e.c.

(ci-après le «Distributeur»)

Demanderesse

et

**Groupe de recommandations et d'actions
pour un meilleur environnement**

(ci-après «GRAME»)

Intervenant

*Demande d'Énergir, s.e.c. concernant la mise en place de mesures relatives
à l'achat et à la vente de gaz naturel renouvelable*
Plan d'argumentation du GRAME

AU SOUTIEN DE SON ARGUMENTATION, LE GRAME SOUMET RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

1. À titre d'introduction, le GRAME soumet que pour effectuer une comparaison entre la situation au Québec et certaines décisions rendues par la Commission de l'énergie de l'Ontario et citées par la Régie dans la décision D-2019-031¹, on doit maintenant considérer l'adoption récente du *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* ;

2. En Ontario, le *Plan d'action contre les changements climatiques* sera éventuellement soutenu par des mesures comme une obligation pour un gaz naturel d'être en partie renouvelable, mais ces mesures ne sont pas encore en vigueur :

«Pour soutenir le *Plan d'action de l'Ontario contre le changement climatique*, le plan d'action en matière de déchets alimentaires et organiques tiendra également compte :

- (...)
- des occasions de promouvoir le développement du gaz naturel renouvelable, y compris l'introduction d'une exigence en matière de contenu renouvelable pour le gaz naturel;»

[Stratégie pour un Ontario sans déchet](#) : Vers une économie circulaire, p. 35

¹ La décision datée du 18 octobre 2018 dans le dossier EB-2017-0319 ainsi que la décision provisoire datée du 12 juillet 2012 dans le cadre des dossiers EB-2011-0242 et EB-2011-0283

3. Ainsi le rôle des distributeurs est implicitement différent au Québec compte tenu de l'obligation réglementaire d'injecter une quantité minimale de gaz naturel renouvelable (ci-après «GNR») dans leur réseau de distribution ;

4. Les arguments qui suivent visent à répondre aux questions de la Régie énoncées au paragraphe 98 de la décision D-2019-031, en tenant compte de cette nouvelle obligation réglementaire et du rôle déterminant des distributeurs gaziers à cet égard ;

5. La position initiale préconisée par le GRAME au présent dossier est à l'effet que la socialisation complète des coûts du développement et de l'approvisionnement du gaz naturel renouvelable au Québec est l'avenue à prioriser en respect notamment du principe de pollueur-payeur;

[C-GRAME-0002](#), par. 29 et [C-GRAME-0005](#)

6. Par ailleurs, le GRAME encourage le développement de la filière de production du GNR, et considère qu'un tarif de rachat garanti (ci-après «TRG») pourrait effectivement stimuler cette filière de production ;

[C-GRAME-0009](#), par. 1 à 11

7. Dans la décision D-2019-031 (par. 98), la Régie pose trois questions juridiques, la première portant sur sa compétence en vertu de la LRE :

- a) Est-ce que la Régie a la compétence nécessaire en vertu de la Loi sur la Régie de l'énergie pour inclure des coûts dans un tarif **aux fins de développer la production de GNR au Québec**? Et, si elle possède une telle compétence, est-il juste et raisonnable de l'exercer?

8. La Régie doit considérer non seulement la *Loi sur la Régie de l'énergie*, mais également l'ensemble du cadre réglementaire applicable notamment depuis le dépôt de la *Politique énergétique 2030*, afin de déterminer si elle a la compétence pour inclure des coûts dans un tarif aux fins de développer la production de GNR au Québec ;

[Projet de loi no. 106](#), *Loi concernant la mise en œuvre de la PE2030 et modifiant diverses dispositions législatives* (2016, chapitre 35)

9. Ce nouveau cadre réglementaire est constitué de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et de sa réglementation, mais également d'un décret et de la *Politiques énergétique 2030* adoptés par le gouvernement;

Décret

10. Un premier élément prouvant l'intention du gouvernement de favoriser le développement du GNR se trouve dans le Décret 1012-2014 *CONCERNANT les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard des projets de raccordement des sites de production de gaz naturel renouvelable aux réseaux de distribution de gaz naturel*, qui prévoit que les projets de raccordement des sites de production de GNR devraient être perçus favorablement pour

offrir aux distributeurs et à leur clientèle du GNR produit localement, et que les distributeurs devraient pouvoir participer à ces projets de raccordement:

«QUE soient indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard des projets de raccordement des sites de production de gaz naturel renouvelable dans les réseaux de distribution de gaz naturel, les préoccupations économiques, sociales et environnementales suivantes :

1. les projets de raccordement des sites de production de gaz naturel renouvelable dans les réseaux de distribution de gaz naturel devraient être perçus favorablement afin d'offrir aux distributeurs de gaz naturel et à leur clientèle une source de gaz naturel renouvelable produit localement;

2. les distributeurs de gaz naturel devraient pouvoir participer aux projets de raccordement des sites de production de gaz naturel renouvelable à titre de distributeur d'un gaz naturel renouvelable provenant d'une filière qui est appelée à se développer au cours des prochaines années, compte tenu des objectifs que s'est fixés le gouvernement concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et le bannissement des matières organiques des lieux d'élimination;

3. les coûts évités relatifs à la compression, au transport et à l'exclusion du gaz naturel renouvelable du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec devraient être pris en considération, dans l'établissement du prix d'achat par le distributeur de gaz naturel renouvelable.»

[Décret 1012-2014](#), 19 novembre 2014 CONCERNANT les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard des projets de raccordement des sites de production de gaz naturel renouvelable aux réseaux de distribution de gaz naturel

11. Ce décret prévoit également les éléments devant être pris en compte dans l'établissement du prix d'achat de GNR par le Distributeur ;

Politique énergétique 2030

12. La Politique énergétique 2030 fixe une cible d'augmentation de 50% de la production de bioénergie au Québec :

[Politique énergétique 2030](#), p. 12

13. Le Plan d'action 2017-2020 qui en découle prévoit une augmentation de la production et de la consommation de GNR au Québec, notamment via l'adoption d'un règlement établissant à 5% la proportion minimale de GNR que les distributeurs québécois devront injecter dans leur réseau pour les clients du Québec;

Orientation 3 : Proposer une offre renouvelée et diversifiée aux consommateurs, Action 37, *[Plan d'action 2017-2020 de la Politique énergétique 2030](#)*

14. Bien qu'une Politique n'ait pas force de loi au Québec, les objectifs de la PE 2030 sont renforcés par la LRE qui indique que la Régie doit favoriser la satisfaction des besoins

énergétiques dans le respect des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable:

«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.»

Art. 5, [Loi sur la Régie de l'énergie](#) (notre souligné)

Loi sur la Régie de l'énergie et sa réglementation

15. La *Loi concernant la mise en œuvre de la PE 2030 et modifiant diverses dispositions législatives* (2016, c. 35), sanctionnée le 10 décembre 2016, est venue modifier l'article 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* afin de prévoir que le plan d'approvisionnement d'un titulaire d'un droit exclusif de distribution de gaz naturel doit tenir compte de la quantité de GNR déterminée par règlement en vertu du paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 112, également modifié :

Loi concernant la mise en œuvre de la PE 2030 et modifiant diverses dispositions législatives, 2016, c. 35, art. 9

Art. 72, al. 1, par. 3 b) et 112, al. 1, par. 4, [Loi sur la Régie de l'énergie](#)

16. Ces modifications législatives avaient pour but de favoriser une utilisation accrue de GNR au Québec en prévoyant des mesures pour en assurer la distribution :

«La loi modifie aussi la Loi sur la Régie de l'énergie afin de prévoir de nouvelles mesures concernant la distribution de gaz naturel renouvelable par un réseau de distribution ainsi que l'inclusion, dans le plan d'approvisionnement d'un distributeur de gaz naturel, d'une marge excédentaire de capacité de transport. »

[Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives](#), 2016, c. 35, Notes explicatives

17. En août 2018, le projet de *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* a été publié à la partie II de la gazette officielle², et en mars 2019, le gouvernement du Québec a adopté le Règlement sans modification, qui est entré en vigueur le 18 avril 2019;

[Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur](#), (c. R-6.01, a. 112, 1^{er} al. par. 4) G.O. 3 avril 2019, 151^e année, no. 14

18. Une quantité minimale de GNR doit maintenant être livrée par tout distributeur de gaz naturel, égale ou supérieure à 1% du volume livré (basé sur la moyenne des livraisons

² Gazette officielle du Québec, Partie 2, 22 août 2018, 150^e année, no. 34, p. 6400

totales de gaz naturel des trois années précédant l'année tarifaire en cours) à compter de l'année tarifaire 2020, 2% à compter de l'année tarifaire 2023 et 5% à compter de l'année tarifaire 2025;

[Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur](#), c. R-6.01, art. 1

19. Lors de la publication du projet de règlement en août 2018, le ministre Moreau indiquait en introduction qu'il était prévu que le respect de cette exigence réglementaire représente un coût supplémentaire pour les consommateurs de gaz naturel:

«L'étude du dossier ne révèle aucun impact négatif particulier sur les petites et les moyennes entreprises. Toutefois, selon les conditions actuelles du marché, il est estimé que la livraison de la quantité de gaz naturel renouvelable 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.»

[Projet de règlement, Quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur](#), Gazette officielle du Québec, Partie 2, 22 août 2018, 150^e année, no. 34, p. 6400

20. Au présent dossier, la Régie s'interroge sur sa compétence pour inclure, dans les tarifs d'Énergir, un coût excédentaire aux fins de stimuler la filière de production de GNR ;

21. Le GRAME soumet que la Régie a la compétence pour inclure à la base tarifaire les coûts excédentaires liés à la livraison de GNR, incluant les coûts des projets de raccordement des sites de production de gaz naturel renouvelable, compte tenu des dispositions énumérées ci-haut et des objectifs du gouvernement concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et le bannissement des matières organiques des lieux d'élimination ;

[Décret 1012-2014](#), 19 novembre 2014

22. Concernant le tarif de transport et de livraison, le GRAME souscrit aux propos de SÉ-AQPLA-GIRAM énoncés dans sa correspondance du 21 mars 2019:

«L'article 51 de la Loi stipule en effet qu'un tarif de transport ou de livraison de gaz naturel ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité d'un distributeur de gaz naturel et le « **développement normal d'un réseau de distribution** ». Or, en 2019 au Québec, le « **développement normal d'un réseau de distribution de gaz naturel** », tel qu'interprété suivant l'article 5 de la Loi, en tenant compte notamment de l'intérêt public, des objectifs des politiques énergétiques gouvernementales, d'une perspective de développement durable et de l'équité individuelle et collective, inclut l'émergence et le développement de la filière du biométhane, [...]»

[C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0017](#), p. 2

23. Concernant le service de fourniture, la Régie a fait référence aux principes de causalité des coûts et de coût réel d'acquisition qui émanent de l'article 52 de la LRE:

«[71] Sur la base de ce principe, la Régie est d'avis que la notion de catégorie de consommateurs énoncée à l'article 52 de la Loi est intimement liée au principe de causalité des coûts en vertu duquel le législateur établit un principe visant l'allocation des coûts relatifs à l'approvisionnement de gaz naturel. Plus précisément, le législateur prévoit que, dans tout tarif de fourniture de gaz naturel, les taux et autres conditions applicables à un consommateur ou une catégorie de consommateurs doivent refléter le coût réel d'acquisition pour cette catégorie de consommateurs.»

R-4008-2017, [D-2019-031](#), par 71

24. La notion de coût réel d'acquisition que l'on retrouve à l'article 52 de la LRE, n'est toutefois pas le seul élément à considérer lors de l'établissement du tarif de fourniture de gaz naturel :

«**52:** Dans tout tarif de fourniture de gaz naturel, les taux et autres conditions applicables à un consommateur ou une catégorie de consommateurs doivent refléter le coût réel d'acquisition ou toute autre condition d'approvisionnement consentie à un distributeur par des producteurs de gaz naturel ou leurs représentants en considération de la consommation de ce consommateur ou de cette catégorie de consommateurs.

Un tarif peut également refléter tout autre coût inhérent à l'acquisition du gaz naturel par un distributeur.»

Art. 52, [Loi sur la Régie de l'énergie](#)

25. Dans le contexte actuel, en vertu duquel le développement de la production et de la consommation du GNR est un objectif du gouvernement énoncé dans la Politique énergétique 2030, le coût supplémentaire qui permettrait notamment de développer cette filière doit être considéré comme un «**autre coût inhérent à l'acquisition du gaz naturel**» tout comme le coût social, environnemental et économique de l'inaction climatique doit être considéré pour toutes les molécules n'étant pas issues de sources renouvelables;

26. Ainsi, bien que le coût proposé en vue d'établir un tarif spécial pour le GNR puisse être plus élevé que le coût réel d'acquisition, le fait d'inclure des coûts supplémentaires dans un tarif aux fins de développer la production de GNR au Québec n'est pas contraire à l'article 52 LRE, selon notre interprétation, bien qu'il demeure contraire au principe de pollueur-payeur de la *Loi sur le développement durable* ;

[Loi sur le développement durable](#), LRQ, c. D-8.1.1, art. 6 o)

27. Par ailleurs, la LRE prévoit que la Régie a un devoir de surveillance à l'égard des tarifs payés par les consommateurs d'électricité et de gaz naturel. On retrouve au paragraphe 2.1 de l'article 31 LRE l'expression «juste tarif» qui peut être sujette à interprétation :

«**31 :** La Régie a compétence exclusive pour:

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

Art. 31, par. 2.1, [Loi sur la Régie de l'énergie](#)

28. Le GRAME soumet que considérant les nouvelles obligations des distributeurs de gaz naturel d'intégrer une quantité minimale progressive de GNR à leur plan d'approvisionnement annuel, un juste tarif doit inclure la récupération auprès de l'ensemble des clients du coût excédentaire permettant de développer cette filière;

29. Le MERN, dans son analyse de l'impact du *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*, énonçait que les coûts relatifs à l'injection de GNR pourraient être récupérés soit par le tarif offert aux clients désirant acheter du GNR sur une base volontaire ou via leur intégration à la base tarifaire:

«Pour les utilisateurs de gaz naturel, il est estimé que l'injection supplémentaire d'un volume de 60 Mm³ de GNR, soit un volume équivalant approximativement à 1 % des volumes de gaz naturel livrés au Québec et à l'exigence réglementaire proposée pour 2020, représenterait un coût supplémentaire de 20,6 M\$/an.

Ce coût équivaut à 1,1 % de la valeur des livraisons de gaz naturel au Québec en 2017. Ces coûts seraient ultérieurement récupérés à même le tarif offert aux clients désirant acheter du GNR sur une base volontaire ou intégrés à la base tarifaire.

Il est toutefois difficile d'évaluer l'impact de cette réglementation à l'horizon 2025, où une proportion minimale de 5 % de GNR serait exigée, considérant notamment l'incertitude sur l'évolution du prix du gaz naturel, du coût des droits d'émission du SPEDE et de l'évolution des technologies de production du GNR. »

[Analyse d'impact réglementaire, Projet de règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur](#), Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, p. 10

30. Le GRAME soumet que l'intégration de coûts relatifs à l'injection de GNR (livraison et fourniture) à la base tarifaire est la solution la plus logique en ce qu'elle fait supporter les coûts additionnels engendrés par le GNR à l'ensemble des clients compte tenu de l'obligation des distributeurs d'injecter du GNR dans leur réseau de distribution ;

31. En complément du fait que l'objectif du TRG est notamment de développer la production de GNR au Québec, le GRAME soumet que la Régie doit plutôt tenir compte du cadre réglementaire particulier du Québec pour conclure qu'elle a la compétence pour inclure ces coûts excédentaires directement à la base tarifaire;

32. Quant à savoir si la Régie devrait justement et raisonnablement exercer et autoriser la fixation d'un tarif plus élevé pour la vente de GNR à des clients volontaires, le GRAME soumet respectueusement qu'à l'heure de l'urgence climatique, il serait absolument contraire aux principes de développement durable de fixer des tarifs excédentaires à des clients spécifiques qui porteraient alors seuls le coût de l'adaptation lente d'un approvisionnement conforme aux orientations gouvernementales, alors même que le principe de pollueur-payeur enchâssé dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* justifie plutôt le contraire ;

b) Un TRG approuvé par la Régie utiliserait-il la position de monopole de distribution de manière à altérer les règles d'accès au libre marché du GNR au Québec?

33. Bien que les distributeurs de gaz naturel bénéficient d'un monopole concernant la distribution, la LRE prévoit que les clients ont la possibilité de choisir leur fournisseur de gaz naturel et/ou de gaz naturel renouvelable:

«77. Un distributeur de gaz naturel est tenu de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution.

Dans ce territoire, il doit en outre recevoir, transporter et livrer au consommateur qui lui en fait la demande, le gaz naturel acquis d'un tiers par ce consommateur et destiné à être consommé par ce dernier ou lorsque la demande est faite par un courtier en gaz naturel agissant en son nom propre, celui d'un producteur ou d'un consommateur.»

Art. 77, [Loi sur la Régie de l'énergie](#)

34. Ainsi, le GRAME soumet qu'un TRG n'aurait pas pour effet d'altérer les règles d'accès au libre marché du GNR au Québec puisque les clients voulant procéder à l'achat direct de GNR pourront toujours le faire, au même titre que les courtiers ;

35. Le GRAME appuie également la position d'Énergir formulée dans son argumentation et notamment au paragraphe 65 :

«65. Avec égard, Énergir soumet que si la Régie devait interdire à ce joueur l'utilisation d'un TRG ou de toute autre méthode à titre de guide dans la détermination du prix d'achat du GNR au motif qu'elle croit que l'utilisation de tels guides « altérerait les règles d'accès au libre marché du GNR », elle, dans les faits, interviendrait précisément dans ce libre marché;»

[B-0048](#), par. 65

c) Un TRG approuvé par la Régie pourrait-il être considéré comme fixant ou contrôlant le prix de la fourniture d'un produit non réglementé?

36. Le TRG est décrit par Énergir comme un prix consenti à certains producteurs, soit le prix payé par les distributeurs gaziers aux producteurs de GNR subventionnés par le Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (ci-après PTMOBC);

[B-0002](#), Par. 15 et 16

37. Les producteurs de gaz naturel renouvelable non subventionnés sont libres de privilégier d'autres marchés ;

[B-0005](#), p. 12

38. Des politiques publiques américaines en matière de transport (*Renewable Fuel Standard, Low Carbon Fuel Standard*) augmentent la demande et permettent à ces producteurs de GNR d'obtenir des prix supérieurs à celui du marché canadien et/ou québécois ;

[B-0005](#), p. 13

39. Selon le Ministère de l'énergie et des ressources naturelles (ci-après le «MERN»), l'objectif de réglementer une distribution de quantités minimales de GNR est d'offrir un marché prévisible et stable aux producteurs de GNR :

«Dès lors, l'option considérée est la plus susceptible d'atteindre les objectifs gouvernementaux en matière de production de bioénergie et de réduction des émissions de GES. Elle offrirait aux producteurs de GNR un marché prévisible et stable, ce qui est avantageux sur le plan économique.»

[Analyse d'impact réglementaire, Projet de règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur](#), Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelle, page 6

40. Ainsi, dans la mesure où les producteurs non subventionnés peuvent choisir le marché avec lequel ils souhaitent transiger et que les clients conservent également la possibilité de choisir leur fournisseur, un TRG approuvé par la Régie ne pourrait être considéré comme fixant ou contrôlant le prix de la fourniture d'un produit non réglementé ;

41. Un TRG approuvé par la Régie devrait plutôt être considéré comme une option permettant aux producteurs subventionnés par le PTMOBC de bénéficier d'un marché stable et prévisible ;

LE TOUT respectueusement soumis.

Le 23 avril 2019.

(S) *Geneviève Paquet*

Geneviève Paquet, avocate

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