

PAR DÉPÔT ÉLECTRONIQUE ET EN MAINS PROPRES

Le 16 juillet 2019

Me Véronique Dubois
Secrétaire
RÉGIE DE L'ÉNERGIE
Tour de la Bourse, C.P. 001
800, Place Victoria, 2^e étage, bureau 255
Montréal (Québec),
H4Z 1A2

Objet : R-4008-2017 - Énergir – Demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de gaz naturel renouvelable / REPRÉSENTATIONS DU ROÉÉ EN VUE DE L'AUDIENCE DES 16 ET 17 JUILLET 2019 SUR LA DEMANDE DE FIXATION D'UN TARIF PROVISOIRE DE GNR
N/D : 1001-106

Chère consœur,

Par la présente, nous soumettons à l'attention de la Régie nos représentations pour le ROÉÉ concernant les enjeux de l'audience débutant ce matin. Ainsi, nous donnons suite à notre lettre du 8 juillet dernier ([C-ROÉÉ-0027](#)) et à votre réponse du 10 juillet dernier ([A-0039](#)) dans le dossier en rubrique.

Rappel de la position du ROÉÉ en ce qui concerne le gaz naturel

Il convient de faire un retour sur certains passages de notre plan d'argumentation du 23 avril 2019 déposé en vue de l'audience du 7 et 8 mai dernier ([C-ROÉÉ-0018](#)) :

« **Le gaz naturel n'est pas une énergie de transition** »

« 1. Pour le ROÉÉ il est essentiel de situer le présent dossier et notre argumentation dans un contexte plus large.

2. Les membres du ROÉÉ prônent la fin du recours à toute forme de combustion d'hydrocarbures, y compris le gaz naturel. Bien que plus « propre » que le charbon, le mazout et l'essence, le gaz naturel demeure une source très importante de GES.

3. Il ne fait pas de doute que cette position du ROÉÉ s'applique en premier lieu au gaz naturel fossile, surtout en ce que le gaz naturel distribué par Énergir vient surtout des États-Unis, produit de la fracturation hydraulique et du forage horizontal. Il s'agit de technologies que permettent la fuite dans l'atmosphère d'importantes quantités de méthane et qui causent multiples autres impacts négatifs pour l'environnement.

4. Bien que le recours au GNR puisse s'avérer moins émetteur de GES, même avec des conditions de marché qui favorisent le développement de la filière, Énergir « évalue le potentiel de production de GNR au Québec à plus de 700 Mm³ vers un horizon 2030, ce qui représente de 10 à 12 % des volumes livrés » par ce distributeur. Ainsi, 90 % des émissions de GES associées au recours au gaz naturel de schiste ordinaire continueraient à être émises.

➤ B-0022, p.10

5. L'extension du réseau d'Énergir par le biais d'infrastructures de transport et de distribution dont la durée de vie serait de 40 ans ou plus et l'augmentation des ventes de méthane, même avec l'ajout d'une certaine dose de GNR, ne sauraient occulter le fait que la réduction de la consommation de l'énergie, l'efficacité énergétique, le recours à de technologies de production de l'électricité durable et de l'électricité du réseau d'Hydro-Québec sont toutes des approches préférables à la pérennité du gaz naturel. »

De manière cohérente avec ce positionnement global, le ROÉÉ considère que le GNR est une énergie qui peut servir localement et marginalement par l'utilisation des émissions de méthane due à la décomposition des matériaux organiques des déchets (ex. en réseau autonome).

De même, le ROÉÉ considère qu'un possible recours au GNR devrait être évalué dans son contexte global et suivant un processus de planification de la satisfaction des besoins énergétiques et d'établissement de tarifs et de conditions complet, rigoureux et public.

À titre illustratif, le prix d'acquisition du GNR par Énergir et le tarif auquel il serait vendu nous sauraient se décider convenablement par la Régie sans traiter de coûts évités à retenir aux fins de l'évaluation de la rentabilité pour Énergir, ses clients et la société de mesures de réduction de la consommation du gaz naturel y compris le GNR¹ et d'efficacité énergétique. En effet, s'il était justifié de brûler du méthane atteignant 5 % à 10% du gaz dans le réseau d'Énergir, acheté et vendu à des prix élevés² et émetteur de GES, pourquoi nous ne devrions pas choisir plutôt des mesures de réduction et d'efficacité en évaluant leur rentabilité à la lumière du signal de prix du GNR?

Le rôle de la Régie

Le GNR fait désormais partie du cadre réglementaire.³

Cela se fait sentir directement au chapitre du plan d'approvisionnement d'Énergir. En effet, sous l'article 72 LRÉ portant sur la confection du plan d'approvisionnement, Énergir doit tenir compte « de la quantité de gaz naturel renouvelable déterminée par règlement du gouvernement ». ⁴ Par contre, la Régie n'est pas tenue à l'approbation aux fins du plan, de l'approvisionnement par Énergir en GNR à la hauteur du pourcentage déterminé par le règlement sans l'examen du plan dans sa globalité dans le cadre de l'article 72 LRÉ. Notamment, les contrats d'approvisionnement du plan pour satisfaire les besoins des marchés québécois viennent « après l'application des mesures d'efficacité énergétique. »

De manière plus générale, sous l'article 5 LRÉ, la Régie « favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable [...] » [nos

¹ LRÉ, art. 2 :

2. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par:

« gaz naturel » : le méthane à l'état gazeux ou liquide, à l'exception des gaz de synthèse et des biogaz autres que le gaz naturel renouvelable;

« gaz naturel renouvelable » : méthane de source renouvelable ayant les propriétés d'interchangeabilité lui permettant d'être livré par un réseau de distribution de gaz naturel;

² 50,744 ¢/m³ pour 2019-20120, [B-0092](#), par. 32

³ LRÉ, art 2, 5, 72 al.1 (3^o b)), 112 al. 1 (4^o); [Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur, Décret 233-2019, 20 mars 2019](#)

⁴ «**72.** [...] a holder of exclusive electric power or natural gas distribution rights shall prepare and submit to the Régie for approval, [...], a supply plan describing the characteristics of the contracts the holder intends to enter into in order to meet the needs of Québec markets following the implementation of the energy efficiency measures. The supply plan shall be prepared having regard to [...]

(3) as concerns natural gas supply, [...]

(b) the quantity of renewable natural gas determined by regulation of the Government under subparagraph 4 of the first paragraph of [section 112.](#)” [nos soulignements]

soulignements]. La Politique énergétique du Québec 2030 annonce que « le gouvernement entend accroître [...] la production de gaz naturel renouvelable ». Par contre, l'article 5 ne crée pas une obligation à la Régie d'appliquer les objectifs de cette Politique à l'exclusion d'autres considérations qui participent à l'exercice de ces compétences. Ainsi, la Régie favorise aussi la satisfaction des besoins énergétiques « dans une perspective de développement durable ».

En définitive et considérant la nature de la demande dont Énergir soumet maintenant, il est essentiel de souligner que l'arrivée explicite du GNR dans le cadre réglementaire n'emporte pas la mise de côté des responsabilités et le rôle de la Régie, surtout en matière tarifaire.

Cette réalité trouve toujours son reflet dans la décision procédurale D-2018-052 du 8 mai dernier :

« [24] La Régie constate que les articles 48 et 52 de la Loi ne font pas de distinction entre le GNR et le gaz naturel de source fossile. Ainsi, le cadre réglementaire qu'elle doit considérer en l'instance est exactement le même que celui qu'elle utilise habituellement pour examiner les prix, les modalités et les tarifs découlant des autres sources d'approvisionnement en gaz naturel. »⁵

Il est vrai que la demande pour la fixation provisoire d'un tarif GNR actuellement à l'étude porte notamment sur le prix du GNR pour les contrats de vente de GNR conclus et à conclure par Énergir. Mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une demande tarifaire. À ce titre, elle appelle l'exercice par la Régie de sa compétence exclusive dans la matière et la prise en compte de l'ensemble de considérations que cela demande, afin notamment de fixer des tarifs justes et raisonnables. La référence dans le titre de la procédure d'Énergir ([B-0092](#)) aux seuls articles 34 et 52 LRÉ ne saurait cacher cette réalité. C'est pourquoi, selon le ROÉÉ, le traitement de la Régie nécessite légalement et matériellement l'application aussi des articles 31 al. 1 (1^o), 48 et 49 LRÉ.

La rétroactivité tarifaire

La lettre procédurale du 20 juin 2019 ([A-0035](#)) demande à Énergir et aux intervenants d'entretenir avec la Régie « sur les principes devant la guider en matière de rétroactivité tarifaire ». Selon le ROÉÉ, considérant les textes de loi applicables ainsi que la nature très large et en continu des compétences de la Régie sur les tarifs d'Énergir, il serait possible de faire droit à la demande de rétroactivité de ce distributeur.

⁵ [D-2018-052](#)

Cela est conforme à la décision de la Cour suprême dans l'affaire [Bell Canada c. Canada \(Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes\)](#) (1989).⁶ Les passages suivants des motifs du juge Gonthier pour le banc unanime illustrent clairement que les pouvoirs tarifaires reçoivent une interprétation large et libérale selon leur finalité et s'apprécient *in concreto* et non suivants l'application rigide de principes généraux :

« Il ressort clairement de l'économie de la *Loi sur les chemins de fer* et de la *Loi sur les transports nationaux* que l'appelant s'est vu conférer de vastes pouvoirs afin de garantir que les taux et tarifs de téléphone soient justes et raisonnables en tout temps. L'appelant peut réviser les taux de son propre chef ou à la demande d'une partie intéressée. L'appelant n'est même pas lié par le redressement demandé et peut rendre toute ordonnance s'y rapportant pourvu que les parties aient reçu un avis suffisant des questions à traiter à l'audience. N'était-ce du fait que l'appelant a le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires, on pourrait affirmer que les pouvoirs de l'appelant en la matière ne sont limités que par le délai nécessaire pour examiner les demandes, se préparer aux audiences et analyser tous les éléments de preuve. L'appelant a toutefois le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires et ce pouvoir doit être interprété en fonction de l'intention du législateur de conférer à l'appelant des pouvoirs souples et variés en vue d'assurer que les taux de téléphone soient toujours justes et raisonnables. » [p. 1741-1742]
[...]

« Même si le Parlement a décidé d'adopter un système de réglementation des tarifs de téléphone par voie d'approbation, la souplesse additionnelle que procure le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires indique que l'appelant peut rendre des ordonnances effectives à compter de la date du dépôt de la demande initiale ou de la date à laquelle l'appelant a entrepris les procédures de son propre chef. La théorie qui sous-tend la règle portant qu'un système positif d'approbation permet seulement de rendre des ordonnances prospectives repose sur la présomption que les taux sont justes et raisonnables jusqu'à leur modification pour le motif que l'organisme de réglementation qui les a approuvés l'a fait parce qu'ils étaient effectivement justes et raisonnables. Cependant, le pouvoir de rendre des ordonnances provisoires comporte forcément le pouvoir de modifier en entier la structure des taux établie antérieurement dans l'ordonnance définitive. Par conséquent, on ne saurait affirmer que le processus de révision des taux commence à la date de la dernière

⁶ [Bell Canada c. Canada \(Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes\)](#), [1989] 1 R.C.S. 1722.

audience; la révision des taux commence plutôt lorsque l'appelant établit des taux provisoires en attendant qu'une décision finale sur le fond soit rendue. [...] À son tour, ce pouvoir doit comprendre celui de rendre des ordonnances appropriées pour corriger tout écart entre le taux de rendement généré par les taux provisoires et le taux de rendement autorisé dans la décision finale pour la période pendant laquelle ils sont en vigueur, et ce, pour parvenir à des taux justes et raisonnables pendant toute cette période. » [p. 1761]

De même, dans l'affaire [Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales](#) (2009),⁷ traitant de l'autorité du CRTC sur la disposition des comptes de report, la Cour suprême, encore unanime, a refusé d'adopter une approche plus étroite basée sur l'arrêt ATCO (2006) :

« [53] Dans l'affaire dont nous sommes saisis, contrairement à la situation dans *ATCO*, le pouvoir de tarification du CRTC et son pouvoir d'établir des comptes de report à cette fin sont au cœur même de sa compétence. Le CRTC est légalement habilité à utiliser *toute* méthode qui lui semble appropriée pour fixer des tarifs justes et raisonnables. De plus, il est obligé de tenir compte des objectifs énoncés dans la loi dans l'exercice de ses pouvoirs, alors que dans *ATCO* l'instruction de tenir compte de l'intérêt public revêtait un caractère facultatif et vague. La [Loi sur les télécommunications](#) écarte plusieurs des restrictions traditionnelles en matière de tarification décrites dans *ATCO*, conférant ainsi au CRTC la capacité de concilier les intérêts des entreprises, des consommateurs et des concurrents dans le contexte plus large de l'industrie canadienne des télécommunications [...] »

La jurisprudence de la Régie confirme que dans des circonstances particulières, elle peut permettre la rétroactivité⁸

L'exercice dans l'espèce des larges pouvoirs de la Régie

Le ROÉÉ fait valoir donc que les larges pouvoirs tarifaires de la Régie et son autorité sous l'article 34 LRÉ de décider en partie seulement d'une demande et de rendre des ordonnances de sauvegarde font en sorte qu'elle serait autorisée à faire droit à la demande de fixation provisoire d'un tarif GNR.

⁷ [Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales](#), [2009] 2 RCS 764

⁸ Voir par ex. : [D-2014-164](#).

Par contre, le ROEÉ considère que dans toutes les circonstances en présence, la Régie devrait refuser de le faire.

Comme il est démontré ci-dessous, le traitement de la demande pour la fixation provisoire d'un tarif GNR nécessite l'exercice par la Régie de sa compétence exclusive en matière tarifaire et la prise en compte de l'ensemble de considérations que cela implique. L'autorisation proposée du tarif provisoire permettrait à Énergir de poursuivre la conclusion de contrats selon un tarif qui n'a pas fait l'objet d'un traitement réglementaire complet selon le processus public requis.

L'insertion dans les contrats d'une clause sur la possibilité que la Régie fixe des conditions (incluant le prix du GNR) différentes de celles arrêtées entre les parties⁹ ne viendrait pas remédier la situation. L'autorisation de la fixation provisoire du tarif GNR proposé créerait une situation où les choix d'Énergir concernant le prix et le développement des ventes du GNR deviendraient de facto extrêmement difficiles (voire impossible) pour la Régie de modifier à la lumière de la preuve et des argumentations d'Énergir et des intervenants sur le fond du dossier.

Par ailleurs, la demande pour la fixation provisoire d'un tarif GNR doit être remise en contexte. La Régie a déjà décidé du régime qu'elle applique en ce qui concerne des contrats d'approvisionnement et de vente du GNR qu'Énergir choisirait de conclure avant une décision sur le fond du dossier.

Ainsi, par sa décision [D-2019-070](#) du 18 juin dernier confirmant la décision orale à l'audience du 7 juin 2019 sur la demande prioritaire d'Énergir, la Régie a approuvé les caractéristiques du contrat d'approvisionnement du GNR, créé un compte de frais pour capter l'écart entre le coût d'achat prévu au contrat et celui fixé selon la formule prévue à la décision D-3015-107, statué que la disposition du compte de frais sera déterminée après avoir entendu la preuve au mérite, et enfin, « **en ce qui concerne la vente de gaz naturel renouvelable, avec ce contrat et les autres**, à des clients du Distributeur, la Régie considère que **cette vente doit se faire en fonction des tarifs déjà autorisés et applicables au moment de la vente.** » [nos caractères gras]

Plutôt que d'accepter cette décision comme régissant jusqu'à la décision finale dans le présent dossier, Énergir a choisi plutôt de saisir la Régie de sa demande pour la fixation provisoire d'un tarif GNR.

Dans ces circonstances, le ROEÉ fait respectueusement valoir que la Régie devrait refuser d'établir de manière provisoire le tarif GNR recherché par Énergir et demander plutôt à ce dernier de mettre tous ses efforts dans le parachèvement de sa preuve en vue du traitement au mérite du dossier R-4008-2017.

⁹ [B-0092](#), par 13; [B-0100](#), p. 5

La suite du dossier

Par sa lettre du 19 juin 2019 ([B-0091](#)) Énergir a annoncé son intention de faire des représentations à l'audience sur la suite du dossier. À cette fin, dans sa lettre de planification du 2 juillet 2019 ([B-0117](#)), Énergir confirme son intention de faire de telles représentations, et ce pour une durée de 20 minutes, environ.

Par lettre du 10 juillet dernier, Énergir a fourni les grandes lignes de ses représentations relatives à la planification des prochaines étapes du dossier ([B-0123](#)). Sous réserve du besoin pour le ROÉÉ, le cas échéant, de commenter plus amplement par écrit le cheminement du dossier proposé par Énergir au plus tard le 25 juillet prochain, voici les commentaires du ROÉÉ.

De manière générale, les propositions d'Énergir illustrent pourquoi, selon le ROÉÉ, la Régie devrait refuser la demande de fixation provisoire d'un tarif GNR. Deux ans après le début du dossier R-4008-2017 et alors que la phase 2 du dossier R-4076-2018 de planification des approvisionnements et établissement des conditions de service et tarifs avance vers une audience sur le fond, le présent dossier n'avance pas à un rythme convenable.

Énergir se déploie plutôt à faire des demandes prioritaires d'approbation de contrat d'approvisionnement, à déposer sa 6^e demande ré-amendée et à demander la fixation d'un tarif provisoire GNR.

Cette situation est illustrée par l'annonce du retrait de la preuve relative au TRG assorti d'une promesse du « dépôt prochain (août 2019) d'une preuve portant sur une stratégie d'achat du GNR (en remplacement du TRG) ». Énergir propose ensuite une audience et une décision sur la stratégie d'achat du GNR à l'automne, et un processus réglementaire complet au début de 2020 « afin de permettre l'obtention d'une décision finale dès que possible. » Les propositions d'Énergir conduiraient à une décision finale au printemps ou à l'été 2020, environ trois ans après le début du dossier.

Avec égards, cette façon de faire ne devrait pas être acceptée par la Régie. Selon le ROÉÉ, il serait préférable d'appliquer la décision [D-2019-070](#) et d'exiger le dépôt par Énergir de tous ses éléments de preuve. Cela permettrait que la question du GNR soit traitée de manière intégrée à la lumière de l'ensemble des considérations qui sont de mise aux fins de la planification des approvisionnements et de l'établissement de conditions de service et des tarifs. Pour le ROÉÉ, cela inclut les coûts évités, la question des mesures de réduction de la consommation du gaz naturel et d'efficacité énergétique ainsi que la priorité de telles mesures sur la combustion d'hydrocarbures afin de satisfaire les besoins énergétiques des Québécois.

Espérant le tout conforme, veuillez agréer, cher Me Dubois, l'expression de nos sentiments distingués,

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE

(s) Franklin S. Gertler

par : Franklin S. Gertler, avocat

FSG/bz

cc: (courriel seulement)
Me Hugo Sigouin-Plasse
Me Philip Thibodeau
Dossiers réglementaires Énergir
Jean-Pierre Finet, analyste
Laurence Leduc-Primeau, coordination ROÉÉ