

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

ÉNERGIR s.e.c.

Demanderesse

N° R-4008-2017, Étape B

et

REGROUPEMENT DES
ORGANISMES
ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE
(ROEÉ), *et al.*

Intervenants

**Énergir – Mesures relatives à l'achat et la vente de gaz
naturel renouvelable**

**Étape B - Caractéristiques des contrats de fourniture
de GNR afin de satisfaire la quantité minimale de GNR
devant être livrée à partir de 2020**

NOTES D'ARGUMENTATION DU ROEÉ

LE ROEÉ EXPOSE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

Remarques liminaires

1. Le traitement du dossier doit tenir compte de l'urgence climatique et de la transition énergétique.
2. Rappel de la position du ROEÉ en ce qui concerne le gaz naturel, incluant le GNR.

3. Le ROÉÉ est préoccupé par le respect des responsabilités et compétences de la Régie et la mise en œuvre effective du régime de régulation public.
4. Les difficultés découlant de la division du sujet. Par exemple, les préoccupations et propositions d'Énergir au chapitre du prix, des volumes et de la durée de contrats de GNR sont directement tributaire de sa position favorisant l'achat volontaire plutôt que la socialisation des coûts de l'intégration du GNR.
 - [C-ROÉÉ-0018](#), Plan d'argumentation sommaire du ROÉÉ sur les enjeux de l'audience du 7 et 8 mai 2019, par. 1-7
 - [C-ROÉÉ-0028](#), Représentations du ROÉÉ en vue de l'audience des 16 et 17 juillet sur la demande de fixation d'un tarif provisoire de GNR. p. 1-4
 - [C-ROÉÉ-0029](#), Commentaires du ROÉÉ relativement à la suite du dossier, 25 juillet 2019

Le cadre législatif et réglementaire

5. Le ROÉÉ considère que la régulation de l'intégration du GNR fait désormais partie intégrante et explicite des compétences et responsabilités de la Régie, mais que cette régulation doit se pratiquer dans le respect des autres compétences et responsabilités de la Régie :

« Le GNR fait désormais partie du cadre réglementaire.¹

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 ». ² 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

¹ [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](#)

² "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 soulèvements]

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 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 ».

- [C-ROEE-0028](#), Représentations du ROEE en vue de l'audience des 16 et 17 juillet sur la demande de fixation d'un tarif provisoire de GNR, p. 3-4

6. La Régie établit le cadre de la présente étape comme suit :

« 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. »

- [A-0051](#), Lettre procédurale du 7 août 2019, p. 2

7. L'article 2 LRÉ fournit les définitions suivantes :

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; »

8. Pour sa part, l'article 112 LRÉ autorise l'adoption du règlement sur le GNR:

« **112.** Le gouvernement peut déterminer par règlement:

[...]

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

9. En terme simplifié et avec nos soulignements, le *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*, RLRQ c R-6.01, r.4.3 (le « Règlement ») impose l'obligation à tout distributeur de gaz naturel de « livrer annuellement une quantité de gaz naturel renouvelable égale ou supérieure » à 1% dans l'année tarifaire 2020, 2% en 2023 et 5% en 2025.

10. Dans ses portions pertinentes et avec nos soulignements, l'article 72 LRÉ prévoit ce qui suit :

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

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

[...]

3° pour l'approvisionnement en gaz naturel

[...]

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

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

1996, c. 61, a. 72; 2000, c. 22, a. 23; 2006, c. 46, a. 41; 2016, c. 35, a. 9. »

«**72.** [...], a holder of exclusive electric power or natural gas distribution rights shall prepare and submit to the Régie for approval, according to the form, tenor and intervals fixed by regulation of the Régie, 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

(1) the risks inherent in the sources of supply chosen by the holder;

[...]

(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.

When examining a supply plan for approval, the Régie shall consider such economic, social and environmental concerns as have been identified by order by the Government.

1996, c. 61, s. 72; 2000, c. 22, s. 23; 2006, c. 46, s. 41; 2016, c. 35, s. 9 . »

Les questions juridiques de la Régie

11. Le 10 janvier dernier, la Régie pose des questions juridiques aux procureurs pour réponse en plaidoirie. À la lumière des échanges en audience, certaines de nos réponses ont évolué.

➤ [A-0111](#)

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

Dans le contexte du plan d'approvisionnement suivant l'article 72, à la lumière de l'article 5 LRÉ, et dans l'ensemble du contexte de la transition énergétique et du Règlement, l'obligation dont doivent tenir compte Énergir et la Régie ne se limite pas au strict minimum.

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

L'obligation de livrer emporte nécessairement dans tout le contexte de la fourniture et le transport. L'implication active d'Énergir est un élément essentiel du virage que le gouvernement veut amorcer en ce qui concerne le GNR. L'Assemblée nationale a modifié la LRÉ afin d'intégrer le GNR par le biais des plans d'approvisionnement qui font partie des obligations des distributeurs en contrepartie des monopoles reconnus sous la LRÉ. Par contre, les distributeurs ne sont pas tenus nécessairement de fournir 100% des quantités requises.

Théoriquement, des volontaires en achat direct pourraient satisfaire 100% du 1% du GNR, mais cela est peu probable.

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

Cette obligation se dégage d'une lecture du Règlement dans tout son contexte et selon sa finalité. Elle repose sur les distributeurs, sauf possiblement dans la mesure où les achats directs suffisent.

13. Qu'est-ce qu'un volume livré au sens du Règlement?

- *Plus précisément, en raison du principe de la cohérence des décisions, en vertu des Conditions de service et Tarif d'Énergir en vigueur au 1er décembre 2018, est-ce que le volume de GNR injecté sur le réseau du Distributeur, mais livré à une interconnexion pour une consommation hors franchise, doit être comptabilisé aux fins du Règlement ?*

En termes de réductions de GES qui se compte à l'échelle de la planète, un volume injecté sur le réseau mais livré pour consommation hors franchise pourrait être comptabilisé, surtout qu'il est plus que probable qu'il remplacerait du gaz de schiste. Mais la cohérence des décisions dans ce cas doit céder devant le règlement et le fait que l'article 72 porte sur des approvisionnements « pour satisfaire les besoins des marchés québécois ».

- *Par l'effet de l'article 63 de la Loi concernant la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives, est-ce que la Régie doit reconnaître le gaz de réseau dédié de Sainte-Sophie-Saint-Jérôme comme du GNR aux fins de l'atteinte des objectifs du Règlement ?*

Possiblement. Il faudrait approfondir l'historique de l'octroi de la franchise et la finalité de l'article 63 de la loi de 2006. Par contre, l'alinéa 2 de cette article 63 en vertu duquel le biogaz est réputé être du gaz naturel porte uniquement sur fins de la fixation des tarifs et des conditions, tandis que le Règlement s'intéresse aux approvisionnements et aux plans d'approvisionnements (72 LRÉ). De plus, le biogaz est réputé gaz naturel, mais en vertu des définitions de l'article 2 LRÉ, cela n'en fait de ce biogaz du gaz

naturel renouvelable. Le GNR doit être interchangeable avec le gaz naturel et le biogaz n'a pas cette caractéristique.

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

Oui, mais il y a plus que l'article 31, al. 1 (par. 2° et 2.1°). Son par. 5° reconnaît également une compétence exclusive de la Régie. Plus fondamentalement, l'article 72 n'a rien de mécanique ou automatique. Dans l'exercice de sa compétence exclusive, afin d'accorder son approbation, la Régie a toujours eu l'obligation et l'autorité de prendre en considération et d'imposer des conditions visant l'intérêt public, le développement durable et le respect des objectifs les politiques énergétiques. Elle doit aussi évaluer les risques tant concrets que financiers et considérer les mesures d'efficacité qui devraient s'appliquer. Surtout, l'interprétation et l'application du Règlement par le truchement de l'article 72 doit se faire selon les termes et la finalité du droit nouveau. Dans tout son contexte, il est clair que le Règlement vise, entre autres le développement ou l'achat de la production de GNR au Québec.

➤ *Est-ce qu'il y a d'autres éléments de la Politique énergétique 2030 ou d'autres politiques dont la Régie devrait tenir compte aux fins de l'Étape B ?*

Oui. L'exercice par la Régie de sa compétence exclusive à l'article 72 doit tenir compte de l'ensemble des politiques et considérations. Par exemple, la Régie doit tenir compte de la transition, des cibles (ratées) de réduction des GES, de la réduction de la consommation de l'énergie, de l'efficacité énergétique comme filière de production distincte, de la réduction du recours aux hydrocarbures, de la nécessité d'utiliser la bonne énergie à la bonne place, par exemple en exigeant plus d'efforts en efficacité énergétique par Énergir afin de libérer du GNR aux fins des transports (à l'origine de plus de 40% des GES du Québec). Ces considérations peuvent amener la Régie à modifier le Plan d'approvisionnement d'Énergir comme condition à son approbation.

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

Oui, cela fait probablement partie des compétences de la Régie. L'article 72 a été modifié afin d'exiger que le plan d'approvisionnement tiennent compte de la quantité de gaz naturel renouvelable déterminée par règlement. Par ses termes et suivant son contexte et finalité le Règlement demande le développement de la production du GNR au Québec et le rôle actif d'Énergir et de la Régie à ces égards. Les considérations de possibles effets sur le secteur non réglementé et les décisions de régulation en cette matière doivent céder devant des modifications à la *Loi sur la Régie de l'Énergie* et ses règlements.

Par contre, l'interprétation large et selon leurs finalités les compétences de la Régie n'emportent pas nécessairement qu'il serait opportun que la Régie exerce pleinement cette compétence à même l'Étape B du présent dossier.

16. *Est-ce que la fixation ou la détermination, par la Régie, d'un prix maximum, d'un prix moyen, d'un tarif ou de tous seuils et balises, qui pourraient influencer sur le prix ou avoir pour effet d'émettre un signal de prix pour acquérir du GNR, fait partie de sa compétence, considérant la prétention mise de l'avant que cela constituerait potentiellement une forme d'ingérence dans l'exploitation de l'entreprise d'Énergir ?*

Oui, cela fait probablement partie des compétences de la Régie. Voir réponse précédant. Par ailleurs, il ne suffit pas d'invoquer des considérations et principes généraux du droit de la régulation économique au Canada et aux États-Unis. L'étendu des compétences de la Régie est déterminé en premier lieu par la *Loi sur la Régie de l'Énergie*. Le Législateur peut modifier les notions du « pacte réglementaire ». L'obligation de se soumettre à la Régie, notamment en vertu de l'article 31 et l'article 72 et le corollaire de l'octroi du droit exclusif de distribution (LRÉ, Ch VI, Section I (droit) et Section ii (obligations)).

Encore une fois, l'interprétation large et selon leurs finalités les compétences de la Régie n'emportent pas nécessairement qu'il serait opportun que la Régie exerce pleinement cette compétence à même

l'Étape B du présent dossier. En effet, M. Finet recommande de ne pas arrêter le prix.

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

La Régie n'a probablement pas compétence qui va aussi loin. La Régie peut établir des balises et des paramètres, mais non le prix exact d'acquisition. Le droit à l'approbation individuel des contrats n'est pas certain. L'article 72 demeure un instrument de planification et non de gestion en détail. Énergir conserve un droit de gestion et par ailleurs, n'a pas droit à la pré-approbation de toutes ses décisions d'affaires par la Régie.

➤ *Plus précisément, est-ce que le prix, les volumes et la durée des contrats constituent les seules caractéristiques des contrats d'acquisition de GNR que la Régie doit approuver ?*

Non, pas nécessairement. La Régie peut faire dépendre son approbation du plan sur d'autres considérations découlant du Règlement et son contexte et des articles 5, 32 et 72 LRÉ, ainsi que le dépassement des minima du Règlement, d'origine géographique du GNR, de son accessibilité par le réseau existante, de son méthode de production (ex. respect des 3RV), l'impact sur l'environnement, les efforts de compostage arabe, le paysage et les écosystèmes agricole et forestier, etc.

La demande d'Énergir, la preuve du ROÉÉ et la preuve des autres parties

18. Les conclusions de la demande d'Énergir concernant l'Étape B du dossier sont comme suit :

« À l'égard de l'Étape B (pièce Gaz Métro-3, Document 1)

APPROUVER les caractéristiques des contrats de fourniture de GNR qu'Énergir entend conclure et qui feraient en sorte que les trois critères suivants seraient respectés :

- Somme des capacités contractées de GNR demeurerait inférieure ou égale à 1 % des volumes totaux annuels de gaz naturel prévus être distribués,
- Durée maximale de chaque contrat serait de 20 ans,
- Coût moyen de l'ensemble des contrats visés serait inférieur ou égal à 15 \$/GJ (56,84 ¢/m³), avec indexation du coût moyen;

PRENDRE ACTE que dans le cas où les caractéristiques d'un contrat de fourniture de GNR qu'Énergir entend conclure ne permettraient pas de respecter un ou plusieurs des critères précités, une demande d'approbation spécifique à l'égard de telles caractéristiques serait alors déposée auprès de la Régie; »

➤ [B-0177](#), p.5

Le tout respectueusement soumis,

Montréal, le 17 janvier 2020

(s) Franklin Gertler, étude légale

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE
par : Me Franklin S. Gertler

Aldred Building
507 Place d'Armes, bur. 1701
Montréal, Québec H2Y 2W8

t : 514-798-1988
f : 514-798-1986
m : 514-942-9309
franklin@gertlerlex.ca