

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2019-031

R-4008-2017

13 mars 2019

PRÉSENTS :

Lise Duquette

Françoise Gagnon

Nicolas Roy

Régisseurs

Énergir, s.e.c.

Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision procédurale

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

Demanderesse :

Énergir, s.e.c.
représentée par M^e Hugo Sigouin-Plasse.

Intervenants :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)
représentée par M^e Denis Falardeau;

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)
représentée par M^e Guy Sarault;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI)
représentée par M^e Pierre-Olivier Charlebois;

GCP Énergies Inc. (GCP)
représentée par M. Richard Ross;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME)
représenté par M^e Geneviève Paquet;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ)
représenté par M^e Franklin S. Gertler;

Stratégies énergétiques, Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique et Groupe d'initiatives et de Recherches Appliquées au Milieu (SÉ-AQLPA-GIRAM)
représenté par M^e Dominique Neuman;

Summitt Energy Québec LP / Énergie Summitt Québec S.E.C. (Summitt)
représentée par M^e Jason Dolman;

Union des consommateurs (UC)
représentée par M^e Hélène Sicard;

**Union des municipalités du Québec (UMQ)
représentée par M^e Catherine Rousseau.**

1. INTRODUCTION

[1] Le 7 juillet 2017, Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et à la vente de gaz naturel renouvelable (GNR) (la Demande). La Demande est présentée en vertu des articles 31 (5^o), 48, 52 et 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi).

[2] Le 16 novembre 2017, Gaz Métro amende sa Demande.

[3] Le 11 janvier 2018, Gaz Métro réamende sa Demande, en raison du changement de dénomination sociale de Société en commandite Gaz Métro à Énergir, s.e.c. (Énergir ou le Distributeur) annoncé le 29 novembre 2017.

[4] Le 24 janvier 2018, la Régie fixe, dans sa décision D-2018-006², un nouvel échéancier relatif à l'obtention du statut d'intervenant. La Régie requiert des personnes intéressées, dans le cadre de leur demande d'intervention, leurs commentaires sur l'absence de cadre réglementaire quant à la quantité de GNR déterminée par règlement, ainsi que la priorité à accorder à l'examen de la Demande. Énergir est également invitée à commenter ces éléments.

[5] Le 9 février 2018, Énergir amende de nouveau sa Demande.

[6] Dans le cadre de cette Demande, Énergir s'adresse à la Régie afin qu'elle statue sur différentes mesures relatives à l'achat et à la vente de GNR, dont, entre autres, l'approbation des caractéristiques des contrats d'approvisionnements qu'elle entend conclure avec des producteurs de GNR subventionnés en leur accordant un tarif de rachat garanti (TRG) ainsi que l'approbation de la mise en place d'un tarif de GNR à son service de fourniture avec l'ensemble des conditions et modalités qui s'y rattachent.

¹ [RLRQ, c. R-6.01.](#)

² Pièce [A-0006](#).

[7] Énergir plaide en faveur de la valorisation du GNR, laquelle serait au bénéfice de sa clientèle en ce que³ :

- elle permettrait de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) des clients;
- elle assurerait une longévité et un maintien du bassin de clients existants en protégeant les volumes qui auraient pu être perdus au profit d'autres sources d'énergie, ce qui protègerait la compétitivité des tarifs de distribution;
- elle permettrait de diversifier les sources d'approvisionnement;
- elle encouragerait l'économie locale et réduirait les capacités de transport requises pour répondre aux besoins de la clientèle.

[8] Selon le Distributeur, le prix d'achat approuvé par la Régie dans sa décision D-2015-107⁴, basé sur les coûts évités du gaz naturel traditionnel, ne reconnaît pas entièrement la valeur du GNR⁵.

[9] Pour que soit développée au Québec cette filière de production, le Distributeur propose la mise en place et l'utilisation d'un TRG qui permet « *des conditions de prix connues d'avance encadrées dans un contrat d'une durée déterminée* »⁶. Ces conditions seraient différentes selon que le producteur est subventionné ou non, le producteur subventionné ayant l'obligation de vendre le GNR au Québec.

[10] Selon Énergir, l'implantation d'un processus qui lui permettra de conclure des contrats d'approvisionnement en GNR reposant sur un TRG est souhaitable, car un signal de prix serait envoyé dans le marché dès qu'un producteur potentiel envisage de produire du GNR. Le Distributeur souligne également la simplicité d'un tel processus, car il n'aurait pas à revenir à la Régie pour faire approuver, à la pièce, les caractéristiques des contrats d'approvisionnement conclus auprès des producteurs subventionnés⁷.

[11] Étant donné le contexte dans lequel ces producteurs évoluent, et puisque le Distributeur a besoin de plus de flexibilité pour négocier avec les producteurs

³ Pièce [B-0022](#), p. 5

⁴ Dossier R-3909-2014, décision [D-2015-107](#).

⁵ Pièce [B-0022](#), p. 11.

⁶ Pièce [B-0022](#), p. 15.

⁷ Pièce [B-0022](#), p. 19.

non-subventionnés, il suggère que les caractéristiques du contrat d’approvisionnement, en particulier le prix d’achat du GNR auprès des producteurs non-subventionnés, soient présentées à la Régie au cas par cas pour approbation⁸.

[12] Comme mentionné au paragraphe 9, le Distributeur requiert de la Régie qu’elle autorise des coûts d’achats au moyen d’un TRG aux fins que se développe une filière de production de GNR.

[13] Le 8 mai 2018, la Régie rend sa décision D-2018-052⁹ portant sur les enjeux, les demandes d’intervention, les budgets de participation, la demande de traitement confidentiel et le calendrier de traitement du dossier. Dans cette décision, la Régie accorde le statut d’intervenant à l’ACEFQ, l’ACIG, la FCEI, le GRAME, l’UC et l’UMQ. Puisque les enjeux que souhaitent traiter le ROEÉ et SÉ-AQLPA-GIRAM ne sont pas retenus par la Régie, leur demande d’intervention est rejetée. Par ailleurs, la Régie ordonne à Énergir de communiquer par écrit avec l’ensemble des courtiers qu’elle sait être actifs auprès de sa clientèle afin de les informer de la Demande. Enfin, elle demande aux intervenants de produire un document de réflexion.

[14] À la suite de cette décision, certains courtiers se sont manifestés et ont indiqué leur intérêt à participer et à être reconnus à titre d’intervenants au dossier. Le ROEÉ et SÉ-AQLPA-GIRAM font également mention de leur intérêt à participer et à déposer un document de réflexion.

[15] Le 1^{er} juin 2018, la Régie permet à toutes les personnes intéressées par la mise en place d’un tarif et de conditions de service spécifiques visant à permettre et faciliter, pour les clients d’Énergir, l’acquisition volontaire de GNR et prêtes à en traiter dans le cadre établi dans la décision D-2018-052, de soumettre une demande d’intervention ainsi qu’un budget de participation.

[16] Le 15 juin 2018, GCP¹⁰, le ROEÉ¹¹, SÉ-AQLPA-GIRAM¹² et Summitt¹³ déposent des demandes d’intervention accompagnées de budgets de participation.

⁸ Pièce [B-0022](#), p. 23.

⁹ Pièce [A-0008](#).

¹⁰ Pièce [C-GCP-0003](#).

¹¹ Pièce [C-ROEÉ-0007](#).

¹² Pièce [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0011](#).

¹³ Pièce [C-SUMMIT-0004](#).

[17] Le 16 août 2018, la Régie rend sa décision D-2018-109¹⁴ (la Décision) portant sur les demandes d'intervention, les budgets de participation, les enjeux et le calendrier. Dans cette décision, la Régie reconnaît l'intérêt de GCP, le ROÉÉ, SÉ-AQLPA-GIRAM et Summitt à intervenir.

[18] Dans cette même décision, la Régie convoque une audience le 4 septembre 2018 pour déterminer du caractère opportun, en l'absence d'un nouveau cadre réglementaire, de l'établissement d'un TRG et de l'enjeu soulevé par SÉ-AQLPA-GIRAM, à savoir que les clients favorables à un éventuel tarif GNR qu'offrirait Énergir ne peuvent constituer une « catégorie de consommateurs » au sens de la Loi¹⁵.

[19] Le 4 septembre 2018, la Régie tient l'audience pour examiner ces deux enjeux. La présente décision porte sur ces enjeux, la compétence de la Régie, la recevabilité du TRG et le calendrier pour la suite du traitement du dossier.

2. CARACTÈRE OPPORTUN DE L'ÉTABLISSEMENT D'UN TARIF DE RACHAT GARANTI

[20] Dans la Décision, la Régie note qu'il est pertinent de déterminer du caractère opportun, en l'absence d'un nouveau cadre réglementaire, de l'établissement d'un TRG pour l'acquisition de GNR, tel que proposé par Énergir.

[21] De plus, dans sa lettre du 20 août 2018, la Régie précise ce qui suit :

« Habituellement, la mise en place d'un tarif permet de déterminer quels coûts seront intégrés au tarif, sans qu'il y ait de détermination quant à l'établissement de ces coûts. Dans le présent dossier, en ce qui a trait aux coûts liés à la fourniture d'énergie, la Régie se questionne sur le caractère opportun d'examiner la méthode par laquelle l'entreprise réglementée souhaite acheter le GNR.

¹⁴ Pièce [A-0011](#).

¹⁵ Pièce [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0011](#), p. 17 et suivantes.

Cette détermination du caractère opportun de l'établissement d'un TRG est d'autant plus essentielle dans la perspective où le règlement d'application requérant une quantité de GNR dans le plan d'approvisionnement d'un distributeur de gaz naturel n'a pas encore été adopté »¹⁶.

[22] Comme il a été précisé davantage lors de l'audience du 4 septembre 2018, la Régie doit juger de l'opportunité d'établir le coût d'achat du GNR au moyen d'un TRG de manière concurrente avec l'établissement d'un tarif lié au GNR. Elle doit donc trancher entre trois options : examiner la proposition d'un TRG en même temps que l'examen d'un tarif, examiner le TRG subséquemment à l'examen du tarif pour le GNR, lors d'une deuxième phase, ou, enfin, soustraire l'enjeu du TRG du présent dossier¹⁷.

Énergir

[23] Énergir invite la Régie à conclure qu'il est opportun de procéder d'une manière concurrente à l'examen du TRG par lequel Énergir souhaite acheter le GNR¹⁸.

[24] Le Distributeur souligne que la Gazette officielle du Québec, publiée le 22 août 2018, contient un projet de règlement intitulé « *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* ». Ce règlement prévoit que le distributeur de gaz naturel devra livrer une quantité de GNR égale ou supérieure aux seuils fixés par ce règlement. Cette quantité pourrait atteindre 1 % des volumes totaux de gaz naturel distribués à l'horizon 2020.

[25] Énergir soumet également que sa demande a été formulée en vertu de l'article 72 de la Loi, qui précise qu'un distributeur de gaz naturel doit soumettre à l'approbation de la Régie un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins du marché québécois.

[26] Or, le TRG aura un impact déterminant sur une des caractéristiques des futurs contrats d'approvisionnement en GNR, soit l'établissement du prix d'achat.

¹⁶ Pièce [A-0012](#), p. 1

¹⁷ Pièce [A-0013](#), p. 6

¹⁸ Pièces [B-0040](#), p. 3, et [A-0013](#), p. 142 et ss.

[27] Dans le cadre du dossier R-3909-2014, par sa décision D-2015-107¹⁹, la Régie a approuvé la formule d'établissement du prix d'achat du GNR produit par la ville de Saint-Hyacinthe, ainsi que les caractéristiques de l'entente de principe intervenue avec la ville de Saint-Hyacinthe quant à l'achat du GNR.

[28] Énergir soumet que le TRG se substituera à la formule d'établissement du prix d'achat du GNR produit par la ville de St-Hyacinthe.

[29] Au moment de la décision D-2015-107, le cadre réglementaire était identique à celui qui prévaut actuellement. Selon Énergir, la cohérence décisionnelle et institutionnelle milite en faveur de la reconnaissance du caractère opportun de l'examen du TRG qui vise à se substituer à la formule d'établissement du prix d'achat du GNR produit par la ville de Saint-Hyacinthe²⁰.

[30] Par ailleurs, Énergir souligne qu'une des pistes de solution énumérées par la Régie dans l'avis A-2017-01 (l'Avis) rendu dans le dossier R-3972-2016 est « *la mise en place d'un TRG qui pourrait être supérieur aux coûts évités d'approvisionnement afin de stimuler le développement de la filière de production de GNR au Québec* »²¹.

[31] Énergir soumet également qu'un TRG est essentiel pour stimuler la filière de GNR et pour qu'il y ait des achats de GNR au Québec, nécessitant ainsi l'établissement d'un tarif²².

Intervenants

[32] L'ACEFQ soumet que la Loi confère à la Régie la capacité d'examiner et de rendre une décision sur le TRG et que la demande d'Énergir s'inscrit dans la poursuite de l'objectif du développement d'une filière québécoise de production de GNR.

[33] L'ACIG affirme qu'il serait imprudent et prématuré d'écarter l'opportunité d'entendre la preuve du Distributeur quant à l'établissement d'un TRG. Selon cette intervenante, le TRG doit être examiné en même temps que le tarif car les deux concepts pourraient être interreliés.

¹⁹ Dossier R-3909-2014, décision [D-2015-107](#), p. 18, par 75.

²⁰ Pièce [B-0043](#), p. 3.

²¹ Dossier R-3972-2016, pièce [A-0038](#), p. 97.

²² Pièce [A-0013](#), p. 144.

[34] La FCEI est en accord avec la position d'Énergir.

[35] Le GRAME est d'avis qu'un TRG est un mécanisme opportun, voire nécessaire, pour soutenir la filière du GNR au Québec et ainsi pouvoir atteindre les objectifs du plan d'action de la *Politique énergétique 2030*²³.

[36] Quant au ROEÉ, il est d'avis que la Régie peut et doit se saisir de la demande d'Énergir dans l'application du droit existant. Dans le cas contraire, le refus de procéder à l'examen du TRG pour l'acquisition du GNR équivaldrait en droit à un refus illégal d'exercer sa compétence.

[37] Cependant, le ROEÉ est d'avis que la prépublication du *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* en date du 22 août 2018 ne change pas le droit applicable.

[38] Pour éviter toute confusion avec les tarifs que la Régie peut fixer en vertu de la Loi, SÉ-AQLPA-GIRAM propose de remplacer l'expression TRG par « grille de prix pour l'achat par Énergir de GNR auprès des producteurs ».

[39] SÉ-AQLPA-GIRAM soumet qu'il est non seulement opportun, mais obligatoire pour la Régie de procéder dès à présent à l'examen de la grille de prix pour l'achat par Énergir de GNR auprès des producteurs. En effet, l'article 72 de la Loi confère déjà à la Régie le pouvoir d'approuver les caractéristiques des contrats d'approvisionnements que le Distributeur entend conclure.

[40] Summitt indique que le TRG aura un impact décisif sur l'une des caractéristiques des prochains contrats d'approvisionnement de GNR. La détermination du prix initial pour le GNR est un facteur critique. Ce prix devra être assez élevé pour promouvoir la production de GNR au Québec, mais également pour assurer une juste compétition. Ainsi, Summitt est d'avis que la Régie doit considérer le TRG.

[41] Quant à GCP, elle plaide que la mise en place d'un TRG est prématurée, étant donné l'absence d'un cadre réglementaire en vigueur relativement à la quantité de GNR

²³ [Politique énergétique 2030](#).

devant être livrée par les distributeurs et les modalités d'une telle livraison. Selon elle, la demande d'Énergir doit être suspendue jusqu'à l'adoption définitive du cadre réglementaire.

Opinion de la Régie

[42] La Régie comprend des propos d'Énergir et de l'ACIG que si elle procède dans un premier temps à l'établissement d'un tarif pour le GNR sans examiner l'établissement d'un TRG, ce tarif sera, somme toute, académique, puisque le TRG est jugé nécessaire par le Distributeur pour assurer les approvisionnements en GNR liés à ce tarif. En ce sens, comme il n'apparaît pas plus opportun d'étudier le tarif pour le GNR préalablement au TRG, l'un étant, à toutes fins pratiques, inutile sans l'autre, **la Régie étudiera de manière simultanée les deux enjeux.**

3. DÉFINITION DE CATÉGORIE DE CONSOMMATEURS

[43] SÉ-AQLPA-GIRAM recommande à la Régie de statuer que « *les clients favorables à un éventuel tarif GNR qu'offrirait Énergir* » ne peuvent pas constituer une « *catégorie de consommateurs* » au sens de l'article 52 de la Loi²⁴.

[44] Selon cet intervenant :

- les clients d'une catégorie doivent avoir une caractéristique qui les distingue des autres;
- le paiement d'un tarif distinct ne peut représenter, à lui seul, une caractéristique qui distingue une catégorie de clients, puisque le raisonnement devient circulaire;
- la caractéristique distincte d'une catégorie de clients peut notamment consister en un usage spécifique de l'énergie ou en un volume ou profil de consommation.

²⁴ Pièce [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0016](#), p. 20.

[45] L'intervenant ajoute qu'une catégorie de clients n'équivaut pas à une classe de tarifs. Il souligne que les clients procédant à l'achat direct de leur gaz naturel ne constituent pas une catégorie distincte de clients de leur propre catégorie de clients d'origine. De la même façon, les clients qui acquièrent de manière volontaire du GNR font déjà partie d'une catégorie de clients existante d'Énergir. Le simple fait d'acheter cette source d'énergie ne les transforme pas en une catégorie distincte de clients par rapport à leur catégorie tarifaire d'origine.

[46] Le Distributeur est en désaccord avec SÉ-AQLPA-GIRAM²⁵. Il soutient que la définition de « *catégorie de consommateurs* » de l'intervenant ne repose sur aucune disposition de la Loi, ni sur la jurisprudence de la Régie.

[47] Selon Énergir, en l'absence d'une définition dans la Loi de ce que constitue une catégorie de consommateurs, la Régie doit interpréter sa Loi de manière large et libérale afin de permettre l'accomplissement de son objet.

[48] Les « *clients favorables à un éventuel tarif GNR* » peuvent tout à fait correspondre à une « *catégorie de consommateurs* » au sens de l'article 52 de la Loi, puisqu'ils utiliseraient le service de fourniture de GNR pour la satisfaction de leur besoin.

[49] Énergir soumet qu'aux fins de l'application de l'article 52 de la Loi, il n'est pas nécessaire d'être en présence d'une « *catégorie* » de consommateurs, puisque cette disposition précise « *en considération de la consommation de ce consommateur ou de cette catégorie de consommateurs* »²⁶.

[50] Même la présence de volumes de GNR variant d'un consommateur à l'autre n'empêcherait pas l'application de l'article 52 de la Loi, qui prend en considération la réalité propre à chaque client.

[51] Énergir rappelle que dans l'Avis²⁷ la Régie recommandait, notamment, d'envisager qu'un tarif d'achat volontaire de GNR soit offert aux clients. La Régie n'a alors signalé aucune problématique liée aux termes de la Loi. Si une telle problématique avait été à l'esprit des membres de la formation saisie du dossier de l'Avis, ils auraient pu la signaler au Ministre, puisque ce dernier les invitait à le faire.

²⁵ Pièce [B-0044](#), p. 3.

²⁶ Pièce [B-0044](#), p. 4.

²⁷ Dossier R-3972-2016, pièce [A-0038](#), p. 97.

[52] Énergir précise que, bien que les pouvoirs de la Régie soient différents lorsqu'elle rend un avis plutôt qu'une décision, une cohérence institutionnelle est souhaitable.

[53] Énergir rappelle également que, dans la décision D-2003-180²⁸, la Régie a approuvé la mise en place d'un programme permettant aux clients de procéder, volontairement, à des achats à prix fixe. Ces clients forment une catégorie de consommateurs au même titre que les futurs clients du service de GNR, en ce qu'ils ont volontairement choisi de s'inscrire à leur tarif de fourniture respectif.

Intervenants

[54] Le GRAME appuie SÉ-AQLPA-GIRAM²⁹ et soumet que les acquéreurs volontaires de GNR ne peuvent constituer une catégorie de consommateurs au sens de l'article 52 de la Loi. Selon l'intervenant, la Loi ne définit pas l'expression « catégorie de consommateurs » et il n'a pas identifié, à ce jour, une décision de la Régie énonçant une telle définition.

[55] Bien que le GRAME soit d'accord avec Énergir qu'il faut interpréter la Loi de manière large et libérale afin de permettre l'accomplissement de son objet, il rappelle que la Cour suprême du Canada a confirmé³⁰ que la règle d'interprétation des lois consiste à examiner le sens ordinaire des mots et le contexte législatif dans lequel ils s'inscrivent.

[56] La définition d'Énergir est incompatible avec le sens ordinaire du mot « catégorie », impliquant que les éléments s'y retrouvant sont de même nature. Les acquéreurs volontaires de GNR ne constituent pas une catégorie de consommateurs au sens de la Loi, la volonté commune n'étant pas une caractéristique suffisante pour établir qu'ils sont de même nature.

[57] Selon l'ACEFQ, l'argument de SÉ-AQLPA-GIRAM est sans objet. La Régie devrait considérer une interprétation large et non restrictive de la Loi. L'intervenante constate également, comme Énergir, que l'article 52 de la Loi a trait aux taux ou autres conditions applicables à un consommateur ou une catégorie de consommateurs³¹.

²⁸ Dossier R-3510-2003, décision [D-2003-180](#), p. 61.

²⁹ Pièce [C-GRAME-0009](#), p. 4.

³⁰ *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, par. 10

³¹ Pièce [C-ACEFQ-0007](#), p. 4.

[58] L'ACIG soumet que les clients au tarif de fourniture du Distributeur et ceux en achat direct peuvent déjà être considérés comme des catégories de consommateurs au sens de l'article 52 de la Loi. La même logique devrait donc s'appliquer aux clients acquéreurs de GNR³². L'intervenante ajoute que le but de l'article 52 n'est pas d'expliquer en quoi consiste une catégorie de consommateurs, mais de s'assurer que le Distributeur ne fasse ni profits ni pertes sur les transactions portant sur la molécule³³ de gaz naturel.

[59] La FCEI souligne qu'il est inutile de s'interroger sur la signification de « catégorie de consommateurs » dans le contexte de l'article 52 de la Loi car l'objectif de cet article est d'assurer que les coûts soient répercutés sur les consommateurs³⁴.

[60] Le ROEÉ cite le dernier paragraphe de l'article 52 de la Loi : « [...] *Un tarif peut également refléter tout autre coût inhérent à l'acquisition du gaz naturel par un distributeur* ». Pour l'intervenant, un tarif d'achat peut refléter les prix d'achat du GNR à une clientèle qui le choisit³⁵. Le ROEÉ ajoute que le but de l'article 52 n'est pas de définir des catégories de consommateurs mais plutôt de s'assurer que le monopole ne fasse pas un profit déraisonnable en facturant plus que le coût d'acquisition³⁶.

[61] Quant à Summit, elle s'en remet à la Régie³⁷ sur cette question.

Opinion de la Régie

[62] D'une part, la Régie est d'accord avec les participants qui avancent qu'elle doit interpréter sa loi constitutive de manière large et libérale.

[63] D'autre part, la Régie juge peu convaincants les arguments du GRAME et de SÉ-AQLPA-GIRAM.

³² Pièce [C-ACIG-0006](#), p. 3.

³³ Pièce [A-0013](#), p. 106.

³⁴ Pièce [A-0013](#), p. 119.

³⁵ Pièce [C-ROEÉ-0012](#), p. 4.

³⁶ Pièce [A-0013](#), p. 135.

³⁷ Pièce [C-SUMMIT-0007](#), p. 2.

[64] SÉ-AQLPA-GIRAM affirme que les clients d'une catégorie doivent avoir une caractéristique qui les distingue des autres, comme un usage spécifique de l'énergie, un volume ou profil de consommation.

[65] Selon lui, le paiement d'un tarif distinct ne peut représenter, à lui seul, une caractéristique qui distingue une catégorie d'une autre, puisque le raisonnement devient circulaire. Il ajoute qu'une catégorie de clients n'équivaut pas à une classe de tarifs.

[66] De l'avis de la Régie, la conclusion énoncée par SÉ-AQLPA-GIRAM ne découle pas logiquement des prémisses qui lui sont sous-jacentes.

[67] La notion de « catégorie de consommateurs » de l'article 52 de la Loi doit se lire dans le contexte législatif dans lequel elle s'inscrit. Cet article est au chapitre IV de la Loi qui traite de la tarification.

[68] Dans l'Avis, la Régie s'exprime ainsi quant aux enjeux liés à la tarification :

« [41] Un des principaux défis de l'exercice tarifaire réside dans l'allocation des coûts. Celle-ci consiste à répartir de façon équitable et non discriminatoire des coûts fixes et variables entre différents types de consommateurs. Pour ce faire, il faut tenir compte de la répartition des coûts par fonction, soit les coûts liés à la fourniture, au transport et à la distribution de l'électricité et ceux liés aux services à la clientèle. Il faut également répartir les coûts par composante, soit les coûts nécessaires pour répondre aux besoins en puissance, les coûts liés à l'énergie et ceux associés à l'abonnement. Enfin, tous ces coûts doivent être répartis entre les différentes catégories de consommateurs, dont la segmentation est faite en fonction de leur taille, leurs besoins ou l'usage qu'ils font de l'énergie.

[...]

[85] Selon Bonbright, le troisième objectif prioritaire que devrait rechercher toute structure tarifaire est d'être équitable et non discriminatoire. Ceci implique, conformément aux meilleures pratiques tarifaires, que le revenu généré par les tarifs applicables à une catégorie de consommateurs devrait refléter le coût attribuable à sa desserte »³⁸.

[nous soulignons]

³⁸ Dossier R-3972-2016, pièce [A-2017-01](#), p. 35 et 47.

[69] Dans son traité « *Principles of Public Utility Rates* », Bonbright définit le principe de causalité comme étant : « *the rates for any given class of service... should cover the costs of supplying that class. And so the rates charged to any single customer within that class should cover the costs of supplying this one customer* »³⁹.

[70] De ces références, il faut comprendre que la notion de catégorie de consommateurs intervient lorsqu'il y a un regroupement de clients en fonction de leur taille, de leur usage ou de leurs caractéristiques de consommation particulières et que ces caractéristiques similaires constituent des déterminants de coûts importants. En d'autres termes, l'objectif poursuivi par l'établissement d'une catégorie de consommateurs est d'assembler des clients qui possèdent des déterminants de coûts similaires.

[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.

[72] À partir de ce constat, les clients souhaitant acquérir du GNR, plutôt que du gaz naturel, peuvent-ils constituer une catégorie de consommateurs au sens de l'article 52 de la Loi? La Régie est d'avis que, s'il est démontré que les clients qui, par leur acquisition de GNR, partagent une caractéristique de consommation particulière qui constitue un déterminant de coûts importants, cet ensemble de clients peut constituer une catégorie de consommateurs pour laquelle elle pourrait juger pertinent et opportun de créer un tarif.

4. COMPÉTENCE DE LA RÉGIE ET RECEVABILITÉ DU TARIF DE RACHAT GARANTI

[73] En cours de délibéré, la Régie a pris connaissance d'une décision en date du 18 octobre 2018 de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) concernant une

³⁹ BONBRIGHT, James, DANIELSEN, Albert, KAMERSCHEN, David, *Principles of Public Utility Rates, second edition, 1988, Public Utilities Reports*, p. 391.

demande d'Enbridge Gas Distribution (EGD) inc. relative à un programme lié au GNR (le Programme EGD)⁴⁰.

[74] La proposition du Programme EGD sur laquelle la CEO s'est penchée comporte deux services à l'égard des producteurs de GNR. Le premier service vise la construction par EGD d'un pipeline rattachant le site de production de GNR et le réseau de distribution. Ce service serait obligatoire pour l'ensemble des producteurs de GNR souhaitant se raccorder au réseau de distribution d'EGD.

[75] Le deuxième service attire, plus particulièrement, l'attention de la Régie dans le cadre du présent dossier. Il s'agit d'un service d'épuration du biogaz aux fins d'obtenir du GNR, soit du gaz naturel de qualité réseau (« *pipeline quality* »). Ce service est optionnel : les producteurs peuvent effectuer cette épuration eux-mêmes, la faire faire par un tiers ou par EGD.

[76] Ce Programme EGD est destiné à permettre la production de GNR alors qu'il y a peu ou pas d'activité dans ce secteur en Ontario.

[77] EGD a soumis à la CEO que ces deux services font partie de ses activités réglementées de distribution de gaz naturel.

[78] Des intervenants, pour leur part, ont soumis que même si la CEO avait juridiction pour établir des tarifs en la matière, elle devrait refuser de le faire car permettre à EGD d'offrir ce service dans le cadre de ses activités réglementées pourrait empêcher la concurrence.

[79] Après examen de la preuve, la CEO a déterminé que si l'épuration du biogaz en un GNR de qualité est une activité permise à EGD, cela ne signifie pas pour autant que cette activité doive être considérée comme une activité réglementée puisqu'elle ne constitue pas une activité de fourniture, de transmission, de distribution ou d'emmagasiner de gaz naturel :

« [...] *The OEB finds that the RNG Upgrading Service is not the sale of gas or the transmission, distribution or storage of gas. Rates will not be set for this service*

⁴⁰ Commission de l'énergie de l'Ontario, Décision EB-2017-0319, 18 octobre 2018, *Application for the Renewable Natural Gas Enabling Program*.

under Section 36 of the OEB Act. While Enbridge is permitted to undertake this program within the utility, it must be done as a non rate-regulated activity.

[...]

Even if RNG Upgrading had been found to be a distribution activity, the OEB concludes that it is not appropriate for the RNG Upgrading Service to be a rate-regulated activity for two reasons. First, RNG Upgrading Service is potentially a competitive activity in Ontario. Enbridge itself acknowledges that the RNG Upgrading Service can also be done by RNG producers. This is the reason that Enbridge has proposed this to be an optional service. Enbridge has argued that there is “no evidence of any current market players who will be adversely impacted by EGD offering a regulated RNG Upgrading service”. The OEB notes that the effect on competitors is only one consideration. Second, the OEB must also consider whether natural gas customers should bear any risk for this competitive service. The OEB finds that they should not.

[...]

The OEB finds that if Enbridge intends to pursue RNG Upgrading Services within the utility as a non rate-regulated activity, it must follow a similar approach to that set out in these 2010 Guidelines. This will ensure a ring-fencing between the utility’s rate-regulated and non rate-regulated activities »⁴¹.

[notes de bas de page omises] [nous soulignons]

[80] La Régie constate que la CEO tirait deux importantes conclusions de son examen concernant l’activité d’épuration (*RNG Upgrading Service*) que proposait EGD. En premier lieu, bien qu’il ne soit pas interdit à EGD d’exercer cette activité, cette dernière ne peut être considérée comme une activité réglementée et des mesures doivent être prises pour s’assurer que les coûts et les risques qui y sont associés ne soient pas inclus dans les tarifs.

[81] En deuxième lieu, le traitement de l’activité d’épuration comme activité réglementée aurait pu constituer une entrave à la concurrence.

⁴¹ *Idem*, p. 11 et 12.

[82] La Régie se questionne quant au parallèle qui peut être établi entre l'activité d'épuration que souhaitait mettre en place EGD aux fins de promouvoir la production de GNR et le TRG que souhaite mettre en place Énergir pour les mêmes motifs.

[83] Il est vrai que l'activité d'épuration du biogaz en GNR est une activité entièrement distincte des activités de distribution, alors que l'achat de gaz naturel fait partie des activités normales d'un distributeur de gaz naturel.

[84] Cependant, il ressort clairement de la preuve que l'écart entre le coût d'achat qui serait fixé au moyen du TRG et celui de la formule d'établissement du prix d'achat établi dans la décision D-2015-107 est une prime aux seules fins de stimuler la filière de production de GNR au Québec :

« Ainsi, Aviséo recommande l'implantation d'un TRG pour les producteurs subventionnés afin de rencontrer les conditions nécessaires dans la perspective des producteurs. Selon Aviséo, le TRG permettrait d'offrir un prix adapté à leurs coûts de fonctionnement. Le TRG permettrait également de réduire le risque financier du producteur en lui offrant une prévisibilité, ce qui facilite la planification et la gestion budgétaire. Finalement, l'application des recommandations d'Aviséo "stimulerait la filière du gaz naturel renouvelable au Québec, et ce, avec un impact financier relativement faible. »

L'implantation d'un processus permettant à Gaz Métro de conclure des contrats d'approvisionnement en GNR reposant sur un TRG est également jugée souhaitable, car un signal de prix serait envoyé dans le marché dès qu'un producteur potentiel envisage produire du GNR.

[...]

Gaz Métro est d'avis que les propositions pour l'achat et la vente de GNR soumises dans le présent document permettront de donner effet à la Politique énergétique, d'offrir des conditions adéquates aux producteurs, et ainsi favoriser une augmentation de l'offre de GNR, tout en facilitant l'accès aux clients à cette source d'énergie renouvelable désirée par plusieurs »⁴².

[notes de bas de page omises] [nous soulignons]

⁴² Pièce [B-0005](#), p. 19 et 49.

[85] En ce sens, cette prime est l'équivalent d'une aide financière directe pour la production de GNR au Québec.

[86] Or, l'article 1 de la Loi énonce la portée de son application :

« 1. La présente loi s'applique à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité ainsi qu'à la fourniture, au transport, à la distribution et à l'emmagasinage du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur.

Elle s'applique également à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit ».

[87] La production de gaz naturel ou de GNR ne fait pas partie des activités énumérées à cet article. En ce sens, la Régie se questionne sur sa compétence sur l'inclusion, dans les tarifs d'Énergir, d'un coût excédentaire aux fins de stimuler la filière de production de GNR au Québec.

[88] Dans le même ordre d'idée, dans un autre dossier de la CEO, EGD et Union Gas recherchaient une ordonnance de la CEO visant, d'une part, la fixation d'un tarif qui inclurait les coûts d'achat de biométhane et, d'autre part, l'approbation d'une structure de prix d'approvisionnement en biométhane auprès de producteurs ontariens à des prix déterminés et pour une durée de 20 ans aux fins, notamment, de stimuler la filière de production de biométhane. La question de la compétence de la CEO à cet égard fut soulevée.

[89] Dans son ordonnance provisoire de 2012⁴³, la CEO concluait qu'elle avait juridiction pour approuver les coûts d'achats de biométhane par les distributeurs, tout comme elle avait juridiction pour approuver les coûts d'achat de gaz naturel ou tout autre service et matériaux utilisés pour la distribution de gaz naturel, même si les coûts liés au biométhane étaient supérieurs au prix du marché pour le gaz naturel. Elle indiquait toutefois que, bien qu'elle ait le pouvoir de le faire, elle n'avait pas nécessairement le devoir de l'exercer. Cette approbation serait obtenue seulement si la preuve au dossier en démontrait le caractère juste et raisonnable.

⁴³ Décision provisoire du 12 juillet 2012, dans le cadre des dossiers EB-2011-0242 et EB-2011-0283. Il n'y a pas de décision finale au dossier, les parties ayant retiré leur requête en date du 7 septembre 2012 et le dossier ayant été fermé en conséquence en date du 17 septembre 2012.

[90] Discutant par la suite de l'objectif de stimuler la filière de production de biométhane par la structure de prix d'approvisionnement proposée, la CEO concluait comme suit :

« In the Board's view the applicants established the wrong goal for their programs. Their purpose in bringing the applications was expressly to create or enable a market for biomethane in Ontario. With respect, that is an objective which is beyond the scope of the distributor's role. It is appropriate for the distributors to consider the conditions and pricing necessary to accept biomethane into their respective distribution systems, but it is not appropriate for them to use system gas customers as a means of subsidizing a variety of biomethane producers in the hope of developing a viable biomethane supply market. In addition, the companies provided no evidence where such a program has been successful in stimulating market development, and therefore the achievement of this benefit is almost entirely speculative in any event. The Board concludes that this benefit should have no weight in the assessment of the program.

Much of the design of the program was rooted in the applicants' objective of trying to create a market. The plan to purchase from a variety of producers – large and small – landfill and agricultural – is a key example. This approach undermines the overall cost effectiveness of the program, as discussed further below.

None of this is to say that it is entirely inappropriate for the distributors to purchase biomethane; rather this finding is specific to the stated objective and claimed benefit of enabling the biomethane market through compulsory ratepayer subsidies »⁴⁴.

[nous soulignons]

[91] Cette question de compétence et de l'exercice de cette compétence se pose même en cas d'achat volontaire. En fait, elle est d'autant plus pertinente que l'article 51 de la Loi stipule 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.

⁴⁴ Décision EB-2011-0242 et EB-2011-0283, p. 13.

[92] Ainsi, il faut examiner attentivement si la Régie a juridiction pour fixer un tarif plus élevé ou onéreux que nécessaire, même pour des acheteurs volontaires, si ce tarif vise essentiellement le développement de la production de GNR au Québec.

[93] De plus, s'il y a une détermination selon laquelle la production de GNR n'est pas une activité réglementée en vertu de la Loi, il faut également examiner si l'établissement d'un TRG n'a pas pour effet d'augmenter significativement le rôle du Distributeur dans ce marché et d'interférer avec le bon fonctionnement du marché concurrentiel de la marchandise de gaz naturel et de GNR.

[94] À cet égard, la Régie rappelle l'opinion qu'elle avait émise dans sa décision D-2001-214⁴⁵ :

« La demande d'un nouveau tarif fixe pour les clients en gaz de réseau comporte des enjeux fondamentaux à l'égard notamment de la jurisprudence établie et du rôle d'un monopole de distribution dans le marché libre des approvisionnements gaziers.

[...]

Le principal effet de la déréglementation du prix du gaz naturel a été de distinguer le commerce de la marchandise de son transport et de sa distribution. Les prix de la marchandise sont, depuis, déterminés librement sur le marché en fonction de l'offre et de la demande. Les activités à caractère monopolistique, telles le transport et la distribution, sont pour leur part demeurées réglementées.

Présentement, SCGM offre deux grands modes d'achat de gaz naturel, soit le service de fourniture par le distributeur (gaz de réseau) et l'achat direct qui comprend les services d'achat-revente et de livraison.

[...]

La Régie est d'avis, tel que mentionné dans la décision D-94-19 que le distributeur doit être actif dans l'approvisionnement gazier de façon à remplir ses obligations prévues à la Loi. La Régie est également d'avis qu'il est dans l'intérêt

⁴⁵ Dossier R-3463-2001, décision [D-2001-214](#), p. 19 et ss.

de l'ensemble des consommateurs de préserver le bon fonctionnement du marché concurrentiel de la marchandise gaz.

[...]

2.3.3.7 Monopole de distribution et marché déréglementé de la fourniture

Plusieurs décisions ont traité de l'établissement des prix dans un marché déréglementé.

La Régie considère que la proposition, bien que ne visant que les clients en gaz de réseau, aurait pour effet de modifier de façon importante le rapport de forces entre le distributeur et les autres fournisseurs dans le marché déréglementé de la marchandise. En effet, comme le distributeur propose d'offrir le tarif fixe à l'ensemble de la clientèle, il est à prévoir que le déplacement déjà observé des clients des achats directs vers le gaz de réseau ne pourra que s'accroître de façon importante si le distributeur devait offrir des options à prix fixe à des conditions plus avantageuses que celles disponibles sur le marché auprès des courtiers et autres fournisseurs.

FCEI/ACAGNEQ soulève à cet égard que la proposition constitue un transfert de risque injustifié de l'actionnaire vers les clients à tarif variable. Lorsque les fournisseurs ou courtiers font des offres aux clients, ils doivent assumer eux-mêmes les risques découlant de ces offres. Le distributeur propose, pour sa part, d'utiliser la clientèle du tarif variable pour faire des offres de prix fixe à ses clients à des conditions possiblement plus avantageuses que celles que pourraient offrir les courtiers, notamment en ce qui concerne le traitement des déséquilibres volumétriques. Il y aurait, selon la Régie, disproportion de moyens entre le distributeur et les courtiers ou fournisseurs qui oeuvrent dans le marché déréglementé de la marchandise. La Régie partage donc le point de vue de FCEI/ACAGNEQ, selon lequel la proposition dans sa forme actuelle peut conduire à une forme de compétition gaz/gaz dans le marché, qui aurait pour effet à terme de restreindre le degré de concurrence au sein du marché.

Dans la décision D-94-19, la Régie précisait que le distributeur devait conserver un rôle actif dans l'approvisionnement gazier, mais ne devait en aucun temps utiliser sa position de monopole de distribution pour venir altérer les règles du jeu en regard d'un accès libre aux marchés gaziers tant pour les fournisseurs que pour les consommateurs. De plus, la Régie dans cette même décision précisait qu'une des responsabilités des représentants des ventes de SCGM était de fournir

à la clientèle la liste des fournisseurs ou courtiers oeuvrant dans la vente de gaz naturel au Québec. La Régie est d'avis que ces remarques sont toujours pertinentes et considère qu'il est dans l'intérêt des consommateurs que le distributeur accentue ses efforts pour faire connaître les courtiers et fournisseurs oeuvrant dans le marché.

L'acceptation de la proposition par la Régie aurait vraisemblablement pour effet d'accentuer le déplacement des clients en achats directs vers le gaz de réseau et d'augmenter significativement le rôle du distributeur dans le marché déréglementé de la marchandise gaz et ce, en bénéficiant des avantages que lui confère sa situation de monopole. La Régie considère, à l'instar de plusieurs intervenants, que pareille immixtion n'est pas justifiée dans les circonstances et risque d'être contraire à terme à l'intérêt des consommateurs en réduisant la concurrence au niveau de la marchandise.

La Régie considère que l'acceptation de la présente demande irait à l'encontre des efforts déployés depuis plusieurs années pour favoriser l'émergence d'un marché libre et efficace de la marchandise et pourrait ultimement être au désavantage de l'ensemble des clients ».

[notes de bas de page omises] [nous soulignons]

[95] Ainsi, par cette opinion émise dans le cadre d'une proposition pour l'établissement d'un tarif à prix fixe, la Régie estimait que la structure du tarif offert pouvait avoir un impact négatif sur la concurrence.

[96] Or, dans le cadre du présent dossier, la proposition d'Énergir d'établir un TRG largement supérieur au prix du marché du gaz naturel et même au-delà de l'actuelle formule d'établissement du coût d'acquisition de GNR, pourrait, dans les faits, avoir pour effet de fixer ou contrôler le prix du GNR produit au Québec. La Régie se demande si cette proposition équivaut à utiliser la position de monopole de distribution de telle sorte qu'elle altérerait les règles d'accès libre aux marchés gaziers. Elle s'interroge également sur la compatibilité de cette proposition avec l'esprit du droit canadien en matière de concurrence, qui, généralement, interdit de fixer ou contrôler le prix de la fourniture d'un produit lorsqu'il n'est pas réglementé.

[97] La demande d'Énergir visant l'établissement d'un TRG dans le présent dossier soulève donc plusieurs questions de nature juridique qui préoccupent la Régie. Ces dernières

n'ont toutefois pas été entièrement examinées et la Régie n'a pas obtenu l'avis des participants sur l'ensemble d'entre elles, soit parce que certaines ont été identifiées ou soulevées à la suite de la rencontre préparatoire ou encore parce qu'en cours de délibéré la Régie a conclu que des commentaires additionnels d'Énergir et des autres participants lui seraient utiles quant à d'autres questions soulevées ou connues au moment de la rencontre préparatoire.

[98] En conséquence, la Régie demande aux participants de lui fournir un complément d'argumentation et de preuve concernant les questions suivantes :

- 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?
- 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?
- 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?

[99] La Régie souhaite connaître la position du Distributeur, ainsi que celle des intervenants sur ces questions de nature juridique. **En conséquence, la Régie convoque une audience les 7 et 8 mai 2019, à partir de 9 h 00, dans la salle Krieghoff à ses bureaux de Montréal, afin de traiter de ces enjeux.**

[100] La Régie demande à Énergir de déposer son plan d'argumentation sur ces questions au plus tard le **17 avril 2019, à 12 h**. Les plans d'argumentation des intervenants devront être déposés au plus tard le **23 avril 2019, à 12 h**.

[101] Un calendrier d'audience sera transmis aux participants dès que possible après la réception des plans d'argumentation requis par la présente décision.

[102] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

REJETTE l'enjeu soulevé par SÉ-AQLPA-GIRAM relativement à l'interprétation de l'article 52 de la Loi;

FIXE le calendrier de traitement prévu aux paragraphes 99 et 100 de la présente décision;

DEMANDE aux participants de se conformer à tous les autres éléments décisionnels contenus à la présente décision.

Lise Duquette

Régisseur

Françoise Gagnon

Régisseur

Nicolas Roy

Régisseur