

No. R-4008-2017

ÉNERGIR, S.E.C. (« ÉNERGIR »)

Demanderesse

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU
QUÉBEC (« UMQ »)

Défenderesse

PLAN D'ARGUMENTATION DE L'UMQ

RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LA RÉGIE DANS SA DÉCISION PROCÉDURALE D-2019-031

L'UMQ SOUMET RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

1. Dans sa décision procédurale D-2019-031, la Régie de l'Énergie (« Régie ») pose les questions suivantes au distributeur et aux intervenants :
 - a) Est-ce que la Régie a la compétence nécessaire en vertu de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (« Loi ») 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?

Question a)

2. La demande d'Énergir s'appuie notamment sur les articles 1, 31(5°) et 52 de la Loi.
3. Ces dispositions confère à la Régie une large discrétion dans l'exercice de sa compétence;
4. La Régie doit donner à ces articles « une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de [leur] objet et l'exécution de [leurs] prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin »;
 - *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 41, al. 2;
5. De plus, les dispositions de la Loi « s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet »;
 - *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 41.1;
6. Pour connaître l'étendue des pouvoirs que le législateur a voulu confier à la Régie, il faut interpréter ces dispositions à la lumière des autres dispositions de la Loi;
7. L'article 5, le paragraphe 3b) de l'article 72 et le paragraphe 4 de l'article 112 de la Loi revêtent une importance fondamentale dans le présent dossier :

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.

72. À l'exception des réseaux privés d'électricité, 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:

(...)

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.

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.

8. Dans sa *Politique énergétique 2030 – L'énergie des Québécois – Source de croissance*, le gouvernement s'est notamment fixé comme objectif d'augmenter de 25% la production totale d'énergies renouvelables et d'augmenter de 50% la production de bioénergie;
9. De plus, le gouvernement a exercé son pouvoir prévu au paragraphe 4 de l'article 112 de la Loi et a adopté le 20 mars 2019 le *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur*,
 - G.O.Q., 3 avril 2019, 151^e année, n° 14, Partie 2, p. 911.
10. Ce règlement prévoit que tout distributeur de gaz naturel devra livrer, dès 2020, une quantité de GNR égale ou supérieure à 1% des volumes totaux de gaz naturel distribués;
11. Lorsque le législateur a apporté des modifications aux articles 5, 72 et 112 de la Loi en adoptant la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives* (L.Q., c. 35, 2016), celui-ci a clairement voulu que la Régie exerce sa compétence de manière favoriser l'atteinte des objectifs prévus dans la politique énergétique du gouvernement;
12. Une transition vers une utilisation accrue du GNR au Québec jouera certainement un rôle fondamental à cet égard;
13. Or, ce sont les projets de biométhanisation des municipalités qui sont les plus susceptibles d'injecter du GNR dans le réseau gazier;

- B-0005, Rapport final d'Aviseo, p. 13.
- 14. Malheureusement, tel que l'UMQ l'a déjà affirmé dans les dossiers R-3824-2012 et R-3972-2016, le modèle actuel d'établissement du prix pour le gaz, qu'il soit fondé sur les revenus générés ou les coûts évités, ne permet pas d'assurer une rentabilité suffisante aux municipalités pour justifier la prise des risques associés à un projet de production de GNR;
- 15. Les municipalités, à titre de fiduciaire de deniers publics, ont une aversion justifiée pour le risque et ne peuvent être amenées à financer par des taxes foncières le caractère déficitaire de l'opération d'injection de GNR dans le réseau gazier québécois;
- 16. C'est pourquoi l'UMQ estime que la Régie devrait, dans l'exercice de sa compétence, tenir compte de la nature particulière des producteurs que sont les municipalités et cautionner tout mécanisme susceptible d'assurer la neutralité financière d'une opération d'injection de GNR dans le réseau, qu'il s'agisse ou non d'un TRG;
- 17. Or, tant le Rapport final d'Aviseo que le rapport de l'expert Sylvain Audette (dossier R-3972-2016, A-0012) considère que l'établissement d'un TRG est la meilleure piste de solution pour favoriser l'injection de GNR appelé à être produit par les municipalités dans le réseau gazier québécois;
- 18. L'UMQ soumet respectueusement que le fait de se prononcer favorablement sur des conditions qui rendront possibles la viabilité d'une filière de GNR au Québec n'équivaut pas à une aide financière déguisée, à un excès de compétence ou à un exercice impropre de son pouvoir discrétionnaire;
- 19. Il serait pour le moins absurde que la Loi n'habilite pas la Régie à se prononcer sur un prix qui reflète les risques pris par les municipalités et qui permet de garantir la viabilité de leurs opérations;
- 20. Par ailleurs, tel qu'elle le mentionnait déjà dans son document de réflexion, l'UMQ réitère que le deuxième paragraphe de l'article 52 de la Loi accorde suffisamment de marge de manœuvre à la Régie afin de se prononcer sur un surcoût suffisant afin d'intéresser les municipalités intéressées à produire du GNR à se lancer dans une telle opération;
- 21. Pour toutes ces raisons, l'UMQ estime que la Régie est non seulement compétente à cet égard, mais qu'il s'agirait aussi d'un exercice juste et raisonnables de sa compétence;

Question b)

22. L'accès au libre marché constitue une considération dont doit tenir compte la Régie dans sa prise de décision;
23. Toutefois, tel que l'a souligné Énergir, les producteurs subventionnés ne jouent pas un rôle important sur le marché et l'établissement d'un TRG aura un impact minime – voire nul – sur l'accès au libre marché;
24. De plus, l'UMQ tient à souligner que l'entrave potentielle à la concurrence n'est qu'une considération parmi d'autres dont doit tenir compte la Régie, au même titre que les objectifs du gouvernements dans sa politique énergétique;
25. Présentement, le marché du GNR manque de fluidité et sa production demeure marginale;
 - Rapport final d'Aviseo, p. 12.
26. Le TRG tel que proposé vise justement à remédier à la situation;
27. Tel qu'énoncé dans son document de réflexion, l'UMQ est d'avis que la mise en place d'un tarif de GNR permettra justement de rendre plus fluide le marché pour ce type de fourniture. Le fait que le distributeur rende disponible le GNR fera rapidement croître la demande pour ce type de gaz;
28. En conséquence, les préoccupations exprimées par la Régie dans sa décision D-2001-214 quant à l'utilisation du monopole de distribution de manière à altérer les règles d'accès au libre marché devraient avoir moins d'impact dans la décision qu'elle est appelée à rendre dans le présent dossier;
29. En revanche, la Régie devrait accorder plus de poids aux bénéfices environnementaux qu'apporteraient l'établissement d'un TRG;
30. La Régie devrait saisir l'opportunité historique présentée devant elle pour créer les conditions qui faciliteront le développement d'une filière GNR et, du même coup, permettront de contribuer à l'atteinte des objectifs du gouvernement dans sa politique énergétique, tel que le prescrit la Loi;

Question c)

31. L'UMQ est d'avis que le présent dossier présente des différences substantielles avec le cas sur lequel s'est prononcée la Commission de l'énergie de l'Ontario (« CEO ») dans sa décision du 18 octobre 2018;
32. Dans cette affaire, les distributeurs demandaient spécifiquement à la CEO d'établir un tarif pour l'épuration du biogaz pour en faire du GNR;
33. À bon droit, la CEO a déterminé que l'activité d'épuration n'était pas une activité réglementée et qu'il n'y avait pas lieu d'établir un tarif;
34. Or, en l'espèce, clairement, la Régie ne fait que se prononcer sur une formule de prix dans un plan d'approvisionnement, ce qu'elle est parfaitement habilitée à faire;
35. Ensuite, en ce qui concerne la question à savoir cette façon de faire constitue un excès de compétence ou risque de représenter une entrave à la concurrence, l'UMQ s'est déjà prononcée plus haut.

LE TOUT SOUMIS RESPECTUEUSEMENT

Montréal, le 24 avril 2019

(s) Jean-Philippe Fortin

BÉLANGER SAUVÉ, S.E.N.C.R.L.
Avocats de l'UMQ

M^e Jean-Philippe Fortin
jpfortin@belangersauve.com
5, Place Ville Marie, bureau 900
Montréal (Québec) H3B 2G2
t. 514 878.3081 / f. 514 878.3053
notification@belangersauve.com