

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

GAZIFÈRE INC.

R-4113-2019 (Phase 2)

et

Demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de gaz naturel renouvelable

**LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (FCEI)**

Intervenante

**PLAN D'ARGUMENTATION DE LA FCEI
(PHASE 2)**

**AU SOUTIEN DE SON ARGUMENTATION, L'INTERVENANTE SOUMET
RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :**

I. INTRODUCTION

1. Le présent plan d'argumentation découle de l'analyse de la Phase 2 du dossier R-4113-2019 relatif à la Demande de Gazifère concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de gaz naturel renouvelable (« **GNR** »).
2. Il fait également suite à la lettre transmise le 26 mars 2020 par la Régie de l'énergie (« **Régie** ») dans laquelle elle demande aux intervenants de poursuivre l'analyse de la Phase 2 par un examen sur dossier, le tout en réponse aux impératifs imposés par l'urgence sanitaire associée à la COVID-19.
3. De plus, dans cette lettre, la Régie modifie la décision procédurale D-2020-015 rendue le 10 février 2020 et précise que seuls les sujets suivants devront faire l'objet de l'examen de la Phase 2 du présent dossier :
 - a) Approche de vente du GNR et stratégie tarifaire, lequel se décline en trois sous-sujets différents :
 - I) Mise en marché du GNR durant l'année 2020;
 - II) Procédure d'achat pour les clients volontaires;

- III) Gestion des ventes et de l'inventaire en cas de demandes d'achats volontaires plus importantes que la quantité de GNR achetée d'EBI Énergie inc. pour l'année 2020.
- b) Création de huit cavaliers tarifaires;
 - c) Modifications aux Conditions de service et Tarifs.
4. Dans sa lettre, la Régie précise également que dans l'attente de la décision dans le dossier R-4008-2017 sur les questions de nature juridique, elle juge qu'il est approprié de reporter au dossier tarifaire 2021-2022 l'examen des options de socialisation du GNR invendu aux acheteurs volontaires et de la durée de vie du GNR de l'année 2020.
 5. Au cours du mois d'avril 2020, Gazifère dépose les réponses aux demandes de renseignements des intervenants et de la Régie. Parmi ces réponses, deux soulèvent des enjeux quant à la conformité de la preuve de Gazifère déposée dans la Phase 2 avec les instructions de la Régie données dans la lettre du 26 mars. Ces réponses réfèrent à une *nouvelle approche* de vente pour l'année 2020 afin de socialiser 100 % des coûts associés à l'achat de GNR.
 6. Les réponses de Gazifère à cet égard amènent la Régie à transmettre, le 22 avril 2020, une lettre à Gazifère lui demandant de développer plus amplement, dans le cadre de sa plaidoirie dont le dépôt est prévu pour le 27 avril 2020, les motifs justifiant cette nouvelle approche.
 7. Le 27 avril 2020, Gazifère dépose, simultanément, une demande amendée et son argumentation écrite. Dans la demande amendée, Gazifère informe la Régie et les intervenants qu'elle propose une nouvelle approche de socialisation des coûts ayant pour objectif de tenir compte des impacts de la crise de la COVID-19 sur sa clientèle. Cette approche consiste à socialiser la totalité des coûts associés à l'achat de GNR pour l'année 2020 dans le cadre du dossier portant sur l'année tarifaire 2022.
 8. L'argumentation écrite de Gazifère reprend les demandes formulées dans la demande amendée. Par conséquent, Gazifère formule des demandes principales basées sur la nouvelle approche proposée et, dans l'éventualité où la Régie ne faisait pas droit à ces demandes principales, des demandes subsidiaires basées sur les informations fournies avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire.
 9. Le présent plan d'argumentation est divisé en deux principales parties. La première aborde les demandes principales de Gazifère et la deuxième traite des demandes subsidiaires.

II. DEMANDES PRINCIPALES DE GAZIFÈRE

10. Gazifère demande l'adoption d'une approche qui consiste à socialiser la totalité des coûts associés à l'achat de GNR pour l'année 2020 dans le cadre du dossier portant sur l'année tarifaire 2022. Ce faisant, Gazifère contrevient aux instructions formulées par la Régie dans la lettre du 26 mars 2020 et tente de revenir sur un sujet spécifiquement exclu de la Phase 2, soit les options de socialisation du GNR.
11. D'un strict point de vue procédural, la démarche proposée par Gazifère contrevient au principe de base d'équité procédurale, qui permet aux intervenants de contre-interroger le demandeur lorsque celui-ci introduit de la nouvelle preuve au cours de l'étape de demandes de renseignements.
12. Dans la demande amendée, Gazifère propose de socialiser en 2022 100% des coûts du GNR de 2020 sans offrir à sa clientèle la possibilité d'en acquérir volontairement. Cette nouvelle approche découle du doute qu'entretient Gazifère quant à l'intérêt de la clientèle pour le GNR dans le contexte de la pandémie de coronavirus et de son impact sur l'économie du Québec.
13. La FCEI soumet que cette intuition de Gazifère est spéculative, n'est appuyée d'aucune preuve et constitue, au mieux, une prévision sur laquelle la Régie ne devrait pas se baser pour prendre une décision.
14. À titre indicatif, la preuve déposée par Énergir dans le dossier R-4008-2017 fait état d'un intérêt significatif de la clientèle pour les achats volontaires pouvant, par exemple, atteindre environ 5% à un prix du GNR de 15 \$/GJ et 2% à un prix de 20\$/GJ avec un intérêt dans l'ensemble des segments de clientèles.¹
15. Les valeurs sous-jacentes aux principes d'équité procédurale ont été énoncées par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Baker* :

« 22. Bien que l'obligation d'équité procédurale soit souple et variable et qu'elle repose sur une appréciation du contexte de la loi particulière et des droits visés, il est utile d'examiner les critères à appliquer pour définir les droits procéduraux requis par l'obligation d'équité dans des circonstances données. Je souligne que l'idée sous-jacente à tous ces facteurs est que les droits de participation faisant partie de l'obligation d'équité procédurale visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d'une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées par la décision de présenter leurs points de vue complètement ainsi que des éléments de preuve de sorte qu'ils soient considérés par le décideur.

[...]

¹ R-4008-2017, B-0199, p. 25 et B-0312

28. Les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d'un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision ».²

[Nous soulignons]

16. Les exigences de l'équité procédurale ne sont pas diminuées du fait de l'autonomie de la procédure et de la preuve administratives.

« [...] Mais le principe de l'autonomie de la procédure et de la preuve administratives, qui est largement admis en droit administratif, n'a jamais eu pour effet de limiter l'obligation faite aux tribunaux administratifs de respecter les exigences de la justice naturel. »³
17. Il est impossible pour les intervenants de questionner Gazifère sur les éléments qui l'amènent à penser que, comme mentionné en réponse à une question de la Régie, l'opportunité précédemment identifiée par Gazifère de vendre du GNR à sa clientèle par le biais d'achats volontaires se serait estompée⁴.
18. Comment un demandeur peut-il déposer une demande amendée, accompagnée de nouvelles propositions appuyées par aucune preuve, à un tribunal le jour même où celui-ci dépose sa plaidoirie finale? Les intervenants sont alors mis devant une obligation d'argumenter sans avoir eu le bénéfice de questionner le demandeur sur ces nouvelles propositions.
19. De plus, dans la mesure où la nouvelle approche suggère de socialiser la totalité des coûts associés à l'achat de GNR pour l'année 2020 dans le cadre du dossier portant sur l'année tarifaire 2022, le contexte de pandémie ne crée aucune nouvelle urgence de décider dans le cadre de la Phase 2 de la manière de disposer des coûts du GNR.
20. Ensuite, il appert, à la lecture de la réponse 2.2 à la demande de renseignement no 3 de la Régie, que la demande amendée vise non seulement à reporter les coûts de 2020 à 2022, mais également à maintenir une porte ouverte pour développer un nouveau modèle de vente de GNR découlant d'une proposition formulée par SÉ-AQLPA.
21. La proposition suggérée par l'intervenant prévoit l'obligation pour chaque client du service de fourniture de Gazifère de consommer au minimum le niveau GNR imposé par le *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* (le « **Règlement** »), soit actuellement 1%. Les clients seraient alors invités à déterminer volontairement un pourcentage additionnel, s'ils le désirent⁵.

² *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, paragraphes 22 et 28.

³ *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, page 489.

⁴ Pièce B-0039, GI-2, Document 3, réponse 1.1 à la demande de renseignements no. 3 de la Régie.

⁵ Pièce B-0039, GI-2, Document 3, réponse 2.2 à la demande de renseignements no. 3 de la Régie.

22. Bien que Gazifère ne demande pas l'approbation d'une telle approche dans le présent dossier, la réponse à la question 2.2 est sans équivoque quant à son intention à cet égard :

« En appliquant, pour l'année 2020, une approche de socialisation des coûts excédentaires du GNR par le biais d'un compte de frais reportés dont la disposition serait décidée dans le cadre du dossier tarifaire 2022, Gazifère pourrait travailler, dans les prochains mois, sur l'élaboration de modalités reflétant davantage la proposition suggérée par l'intervenant. Les ajustements apportés à la stratégie d'approvisionnement de GNR, de gestion des comptes d'écart et de frais reportés, de tarification ainsi qu'aux Conditions de service et Tarif, pourraient ainsi être mis en place à compter de l'année tarifaire 2021. »⁶

[Nous soulignons]

23. Cette philosophie, qui consiste à imposer d'abord et proposer ensuite est diamétralement opposée à la proposition subsidiaire (et également à la proposition mise de l'avant par Énergir) qui consiste à proposer d'abord et imposer ensuite et a une portée bien plus profonde que le report des coûts de 2020 à 2022.
24. Gazifère indique qu'une telle approche aurait le bénéfice de ne pas minimiser l'impact tarifaire sur les clients non volontaires⁷. La FCEI s'explique mal en quoi le fait de ne pas minimiser l'impact sur les clients non volontaires est un objectif louable. Elle estime plutôt que Gazifère a le devoir de desservir ses clients au moindre coût dans les limites des contraintes qui lui sont imposées.
25. Or, l'approche mise de l'avant par SÉ-AQLPA entraînerait inévitablement un coût supérieur ou égal à ce qui est requis pour rencontrer les exigences du Règlement et au coût d'une approche favorisant d'abord l'écoulement volontaire.
26. Un tel résultat est inacceptable pour la FCEI et elle estime qu'il serait inutile et contre-productif de faire marche arrière à ce stade-ci.
27. Incidemment, la FCEI est en désaccord avec l'affirmation de SÉ-AQLPA lorsqu'elle suggère que l'imposition à tous du niveau de consommation exigé par le règlement aura peu d'impact tarifaire :

« Même si le coût du GNR est de l'ordre de 5 fois (ou davantage) celui du gaz non renouvelable, l'option 1 (socialisation complète) aurait vraisemblablement peu d'impact tarifaire par rapport à l'option 3 (tarif GNR et socialisation des unités invendues), car le taux des achats de GNR est actuellement très faible (1%, puis 2% en 2022 et 5% en 2025) et que le bassin des « clients volontaires » s'épuisera probablement bien avant que cette proportion augmente. »⁸

⁶ Pièce B-0039, GI-2, Document 3, réponse 2.2 à la demande de renseignements no. 3 de la Régie.

⁷ Pièce B-0039, GI-2, Document 3, réponse 2.2 à la demande de renseignements no. 3 de la Régie.

⁸ SÉ-AQLPA-0009, p. 8

28. D'une part, puisque les clients en service-T représentent 23 % des volumes distribués par Gazifère,⁹ la cible de 5% représente en fait 6,5% des volumes des clients ayant recours à la fourniture de Gazifère.¹⁰ Si le prix de GNR est 5 fois plus élevé que le prix du gaz naturel fossile, la socialisation représente une hausse de 26 % du coût de la fourniture par rapport à une situation où tous les volumes seraient écoulés volontairement.¹¹ S'il est 9 fois plus élevé, cela représente une prime de 50% environ.
29. D'autre part, la FCEI réitère que la notion que seule une mince part du GNR pourra être écoulé volontairement est spéculative.
30. Finalement, rappelons que le tarif proposé par Gazifère est un tarif dit « volontaire ». Le texte du tarif proposé est clair à cet effet :
- « Un client peut, sur une base volontaire, acquérir un pourcentage de gaz naturel renouvelable variant entre 1% et 100% de sa consommation. »¹²
31. Dans les circonstances, en quoi un tarif volontaire peut-il être dommageable pour les consommateurs? Il n'existe aucun motif raisonnable de remettre à plus tard l'adoption d'un tarif volontaire, étant donné que les options de socialisation devaient être traitées ultérieurement par la Régie.
32. La FCEI recommande donc de rejeter la demande principale de Gazifère et de maintenir l'approche initialement adoptée, à savoir de traiter des options de socialisation du GNR dans une étape ultérieure et de statuer, dans le cadre de la Phase 2, sur la stratégie tarifaire, sur les huit cavaliers tarifaires et sur les modifications aux Conditions de service et Tarifs.

III. DEMANDES SUBSIDIAIRES DE GAZIFÈRE

33. Dans l'éventualité où la Régie rejetait les demandes principales de Gazifère, la FCEI comprend que le distributeur demande à la Régie, de façon subsidiaire, d'approuver l'approche retenue pour la vente de GNR, ainsi que la stratégie tarifaire qu'elle propose pour l'année 2020, selon les modalités décrites à la pièce GI-1, Document 1.
34. La FCEI est généralement en accord avec l'approche proposée par Gazifère, laquelle est basée sur l'écoulement du GNR aux acheteurs volontaires en priorité, sous réserve de quelques commentaires que nous formulons dans la présente section III du plan d'argumentation.

⁹ Sur la base de R-4032-2018, B-0596

¹⁰ $5\% / (1-22\%) = 6,4\%$.

¹¹ $(5-1)*6,4\% = 25,6\%$.

¹² Pièce B-0028, GI-1, Document 2 révisé – Conditions de Service et Tarif avec modifications proposées en mode révision.

35. Selon la proposition de Gazifère, l'adhésion au service de fourniture de GNR devrait coïncider avec le début d'un cycle de facturation et requerrait la complétion d'une entente au moins 10 jours ouvrables avant le début d'un cycle de facturation. La FCEI estime que le délai de 10 jours proposé par Gazifère est excessif. En réponse à ce commentaire, Gazifère répond ce qui suit :

« 55. Les dix (10) jours prévus à cette fin constituent le délai le plus long qui pourrait être requis afin de répondre au client. Toutefois, généralement, cette réponse sera donnée au client à l'intérieur d'un délai beaucoup plus court.

56. Par ailleurs, aucun préjudice ne résulte de l'application d'un délai de dix (10) jours aux fins des demandes d'autorisation de cette nature. »¹³

36. Cette réponse de Gazifère ne convainc pas la FCEI. Au contraire, il semble que la réponse pourra être donnée plus rapidement que dix (10) jours. De plus, il est possible qu'un consommateur subisse un préjudice de l'application du délai de 10 jours, considérant la rédaction des conditions de service à ce sujet :

« Un client souhaitant adhérer à l'un des tarifs de fourniture de gaz naturel renouvelable ou modifier la portion de sa consommation sujette à ce tarif devra conclure une entente détaillant les modalités avec le distributeur. L'adhésion ou la modification sera effective à compter du prochain cycle de facturation du client si l'entente est complétée au moins dix (10) jours ouvrables avant le début dudit cycle de facturation. Si tel n'est pas le cas, l'adhésion sera effectuée dans le cycle de facturation subséquent. »¹⁴

[Nous soulignons]

37. Ainsi, si un client dépose sa demande au jour j-3, les conditions de service, telles que rédigées, l'empêchent de débiter sa consommation au cycle de facturation débutant au jour j, et ce, même si Gazifère est en mesure de donner une réponse en j-1.
38. La FCEI recommande donc de limiter ce délai à 5 jours ouvrables. De plus, elle estime qu'il serait utile de modifier le libellé des conditions de service de manière à permettre à Gazifère d'accepter les demandes soumises plus tardivement si elle est en mesure de les traiter avant le début du prochain cycle de facturation.
39. Le même commentaire s'applique au retrait du service de fourniture de GNR. La FCEI estime que l'exigence d'informer Gazifère de son retrait dix (10) jours ouvrables avant le début de son prochain cycle de facturation est excessive. Elle estime que Gazifère doit être en mesure d'offrir une réponse en cinq (5) jours ouvrables ou moins à ce type de demande et que les conditions de service devraient permettre à Gazifère d'accepter les demandes faites moins de temps avant le début du cycle de facturation lorsqu'elle est en mesure de le faire. Gazifère n'a offert aucune réponse à ce commentaire dans la plaidoirie finale.

¹³ Pièce B-0046, Argumentation écrite de Gazifère, paragraphes 56 et 57.

¹⁴ Pièce B-0028, GI-1, Document 2 révisé, Conditions de Service et Tarif avec modifications proposées en mode révision, article 4.10.

40. Par ailleurs, la FCEI a formulé un commentaire sur le retrait du service de fourniture de GNR de manière rétroactive pour l'ensemble d'un cycle de facturation advenant une hausse du tarif de GNR lié à une modification du portefeuille d'approvisionnement en GNR en cours de cycle de facturation. Gazifère a décidé de ne pas répondre aux questions de la FCEI à ce sujet et dans la plaidoirie finale, le distributeur indique ce qui suit :

« 51. La preuve révèle que le coût du GNR demeurera donc inchangé pour l'année 2020. Les seules variables restantes sont certains coûts évités associés au transport, à la fourniture de gaz naturel et aux droits d'émission de carbone, lesquels sont mis à jour trimestriellement. Ces coûts évités doivent être déduits des coûts associés à l'achat du GNR.

52. Pour l'année 2020, le scénario envisagé par la FCEI aux fins de sa demande ne peut donc se réaliser. Cette demande est donc non pertinente. »

41. La FCEI conçoit que le scénario envisagé n'est peut-être pas applicable pour l'année 2020 étant donné la stratégie d'acquisition du GNR. Toutefois, de l'aveu même de Gazifère, elle ne prévoit pas proposer, dans les prochains dossiers tarifaires, des modalités tarifaires ou une approche de vente du GNR différentes de celles proposées dans le cadre du présent dossier, à moins que la situation ne le requière¹⁵.

42. Dans les circonstances, la FCEI estime que Gazifère devrait être en mesure d'établir, dès à présent, des conditions de services adaptées non seulement à l'année 2020, mais aussi aux années subséquentes. Pour ce faire, Gazifère devrait prévoir qu'en cas de hausse du tarif de GNR lié à une modification du portefeuille d'approvisionnement en GNR en cours de cycle de facturation, le client devrait être autorisé à se retirer du service de fourniture de GNR de manière rétroactive pour l'ensemble de ce cycle de facturation.

43. Ceci conclut la plaidoirie de la FCEI.

Montréal, le 1^{er} mai 2020

Me Pierre-Olivier Charlebois
Procureur de la FCEI
Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L.

¹⁵ B-0032, GI-3, Document 1, Réponses de Gazifère à la demande de renseignements no. 1 de l'ACEFO, p. 2. réponse 1.2.