

**C A N A D A**

**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

**PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL**

**ÉNERGIR s.e.c.**

**Demanderesse**

**N° R-4213-2022, phase 1**

et

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

**Intervenants**

---

---

**Énergir - Demande d'approbation du plan d'approvisionnement  
et de modification des Conditions de service et Tarif d'Énergir,  
s.e.c. à compter du 1er octobre 2023**

**PLAN D'ARGUMENTATION DU ROEÉ**

---

**LE ROEÉ EXPOSE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :**

**1) CONTEXTE**

1. D'abord, rappelons que le présent dossier s'inscrit dans le cadre de la demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des conditions de service et tarif d'Énergir.
2. Selon la décision procédurale de la Régie, la phase 1 est consacrée aux propositions d'Énergir relatives aux modifications à la méthode d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau pour des « marchés visés », ainsi qu'au suivi demandé au paragraphe 194 de la décision D-2022-098. L'ensemble des autres sujets permettant à la Régie d'approuver le plan d'approvisionnement et les Conditions de service et Tarif applicables au 1er octobre 2023 ne sont donc pas traités dans cette phase.

➤ Décision [D-2022-135](#)

3. Dans le dossier R-3867-2013, la Régie avait établi les paramètres et critères relativement à la méthode d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau (« la Méthode »). Or, Énergir « constate que l'avenir du GNT dans le secteur des petits bâtiments des marchés résidentiel, commercial et institutionnel est plus incertain aujourd'hui qu'il ne l'était au moment où la Régie rendait la décision D-2018-080 ».

➤ Décision [D-2018-080](#)

➤ [B-0005](#), p. 4

4. Dans le présent dossier, Énergir « vise la modification de paramètres de la Méthode afin de mieux arrimer l'évaluation de la rentabilité de certains projets au nouveau contexte lié aux objectifs de décarbonation » du PEV 2030 et « d'autres initiatives gouvernementales et municipales », mais affirme que sa proposition ne constitue pas un changement à la Méthode.

➤ [B-0005](#), p. 3

➤ [B-0011](#), p. 5

5. Bien qu'Énergir affirme qu'il ne s'agit pas d'une modification de la Méthode, il est question de la période sur laquelle sont évalués les coûts et les revenus des extensions de réseau.

6. Le ROÉ est donc, tout comme dans le dossier R-3867-2013, animé par sa préoccupation environnementale de ne pas voir la Régie retenir des propositions d'Énergir qui permettraient des extensions du réseau non rentables et emportant d'importantes émissions de gaz à effet de serre. Il importe que les hypothèses retenues pour fonder l'évaluation des projets d'extension n'aient pas pour effet de favoriser artificiellement le recours aux énergies émettant d'importantes quantités de GES dans leur production, transport et utilisation.

7. Puisque le présent dossier concerne les possibilités d'extension du réseau de distribution de gaz naturel, il est doublement important de faire preuve d'une prudence particulière quant à sa cohérence avec le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et des impératifs de développement durable.

➤ Décision [D-2018-080](#)

« [47] La Régie en déduit que c'est la clientèle du Distributeur qui assume la plus grande part du risque associé aux projets

d'extension de réseau. Elle est d'avis qu'il existe une asymétrie importante entre les risques qu'assume le Distributeur, d'une part, et ceux qu'assument ses clients, d'autre part.

[48] Dans ce contexte, il est de la responsabilité de la Régie, en vertu notamment de l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie<sup>17</sup> (la Loi), de faire preuve de pondération et de prudence lorsqu'elle détermine les paramètres de la méthodologie d'évaluation de la rentabilité de projets d'extension de réseau d'Énergir.

« [69] La Régie considère que le contexte énergétique évolue rapidement et que les tendances à moyen et long termes laissent entrevoir peu d'opportunités porteuses en matière de développement de réseau. Elle est d'avis que l'ensemble des éléments contextuels mis en preuve dans le présent dossier milite en faveur d'une approche teintée, en ce domaine, d'une prudence accrue par rapport aux années passées. [...] »

8. Le 12 janvier 2023, le ROEE déposait sa preuve énonçant ses analyses et recommandations à l'égard de :
  - a) la réduction proposée par Énergir de 40 à 20 ans pour la projection des volumes et revenus,
  - b) les marchés visés par cette réduction;
  - c) Le suivi du paragraphe 194 de la décision D-2022-09, pour les projets d'extensions à caractéristiques particulières

➤ [C-ROEE-0005](#)

9. Par la présente intervention, le ROEE et ses membres veulent s'assurer que le traitement des différents dossiers ayant trait à la décarbonation se fasse de manière cohérente, efficiente et transparente, toujours suivant les impératifs de l'article 5 LRÉ. Cette intervention doit être lue à la lumière de la position plus globale du ROEE et de ses groupes membres à propos du gaz naturel traditionnel, tout comme le GNR et la biénergie.

## 2) LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR ÉNERGIR ; DES ENJEUX DE COHÉRENCE RÉGLEMENTAIRE

10. Dans sa demande, Énergir propose de modifier la période utilisée pour l'estimation des revenus issus des volumes projetés afin de refléter « le risque d'abandon lors du remplacement des appareils », s'assurant ainsi de « prendre une décision d'affaires éclairée avant d'investir les sommes requises pour le raccordement ».

➤ [B-0005](#), p. 5

11. Elle propose de maintenir l'évaluation de la des coûts et des revenus des projets à 40 ans, mais de réduire de 40 à 20 ans la période utilisée pour l'estimation des revenus. Cela fait en sorte que « les clients visés ne disposent que de 20 ans pour rentabiliser des coûts qui s'échelonnent sur une période de 40 ans ».

➤ [B-0005](#), p. 5

12. Cette nouvelle période de 20 ans repose sur deux éléments, soit :

a) la durée de vie des équipements de chauffage au gaz, évaluée par l'Energy Information Administration (EIA) américaine à 21,5 ans en moyenne pour le secteur résidentiel et à 23 ans pour le secteur commercial, et

b) le non-renouvellement de ceux-ci à la fin de leur vie utile en raison de conditions qui avaient amené le client à choisir le GNT initialement qui ne seraient plus rencontrées 20 ans plus tard (prix du carbone et des solutions alternatives, contraintes réglementaires).

13. Le ROEE ne s'oppose pas à une modification des paramètres de la Méthode visant à refléter l'évolution des efforts de décarbonation de l'économie québécoise. Toute modification doit toutefois être conséquente avec la législation et les politiques québécoises ainsi qu'avec les autres dossiers et décisions de la Régie.

14. La Régie a le devoir de rendre des décisions basées sur la preuve qui lui est présentée. En l'espèce, il est essentiel que la Régie s'assure que sa décision soit fondée sur des données probantes quant à la durée de vie des équipements de chauffage au gaz naturel.

- Décision procédurale D-2017-009 définissant la portée du sujet B de la Phase 3 du dossier R-3867-2013:

« [56] La Régie considère que la preuve permettant d'examiner la méthodologie d'évaluation de la rentabilité de projets d'extension de réseau doit couvrir l'ensemble des éléments, paramètres et hypothèses sur lesquels celle-ci repose. C'est dans cette optique qu'elle a jugé que les enjeux ciblés par les intervenants étaient pertinents.

[57] Pour porter un jugement éclairé sur cette méthodologie, la Régie doit disposer d'une preuve complète sur les éléments qui la composent et les hypothèses qui la façonnent. Elle est particulièrement attentive dans cet examen à évaluer le risque relatif assumé par le Distributeur, d'une part, et la clientèle, d'autre part, et à trouver l'équilibre entre l'opportunité de revenu additionnel et le risque de hausse tarifaire qui découlerait de la non-réalisation des ventes additionnelles anticipées. À terme, les paramètres retenus auront une influence sur les investissements qui seront autorisés et, par incidence, sur les revenus additionnels générés, les risques assumés et le niveau des tarifs de distribution » (nos soulignements)

15. Dans le présent dossier, Énergir a, dans sa preuve, exposé pourquoi elle retenait une durée de vie de 20 ans pour ses équipements.
16. Or, les intervenants, dans leur preuve, ont soulevé d'autres éléments majeurs outre la durée de vie des équipements devant aussi orienter le choix de la période d'évaluation de rentabilité, principalement les contraintes réglementaires.
17. Comme mentionné par le ROÉÉ dans sa preuve orale, la Ville de Montréal, dans sa Feuille de route vise à empêcher l'utilisation du GNT, y compris dans un système biénergie dès 2040. L'ensemble des bâtiments de 2000 m<sup>2</sup> et plus, tant les nouvelles constructions que les bâtiments existant à cette date, devront être « zéro émission » en 2040, ce qui signifie un bilan annuel des émissions directes et des émissions à énergie indirectes de GES nul ou négatif.

- [C-ROÉÉ-0009](#)

18. Considérant que déjà à moins de 20 ans nous séparent de 2040, et considérant que la Méthode devrait continuer de s'appliquer au projet au-delà de 2023, le principe de précaution milite hautement en faveur de l'utilisation d'une période plus courte que 20 ans pour évaluer la rentabilité.

19. Par ailleurs, dans le dossier R-4169-2021 relatif à la biénergie, la proposition d'Énergir et Hydro-Québec s'appuie sur une durée de vie moyenne des équipements évaluée à 15 ans.

➤ R-4169-2021, [B-0034](#), page 17, note de bas de page no. 15.

20. Lorsque questionné sur ces informations d'apparence contradictoire, tant par écrit qu'à l'audience, Énergir répond que l'évaluation de la durée de vie à 15 ans dans le dossier R-4169-2021 concerne « une variété d'équipements, notamment des chauffe-eaux dont la durée de vie se situe davantage autour de 10 ans. »

➤ [B-0025](#), p. 3

21. Pourtant, l'équipement nécessaire à la biénergie comprend lui aussi une fournaise au gaz naturel dont la durée de vie ne diffère pas de celle dans un bâtiment chauffé uniquement au gaz naturel. Ainsi, même si un client doit remplacer son chauffe-eau au bout de 10 ans, les distributeurs n'ont pas précisé pourquoi il serait porté à modifier sa fournaise avant la fin de sa vie utile.

22. Comme mentionné dans sa preuve, le ROÉÉ souligne une différence non justifiée entre la durée de vie utile de 15 ans dans le dossier R-4169-2021 et celle de 20 ans proposée dans le présent dossier. Ces différences risquent de mener à des incohérences dans les décisions rendues par la Régie.

23. Le rôle de régulation que joue la Régie emporte un devoir de cohérence qui doit être respecté dans le traitement de questions factuelles et dans les choix méthodologiques retenus dans l'application de la Loi.

24. Ce devoir de cohérence est essentiel afin de risquer de verser dans l'arbitraire, et est dans l'intérêt du maintien la crédibilité du régime de régulation. Il s'agit d'un corolaire des vastes compétences exclusives et pouvoirs règlementaires dévolus par l'Assemblée nationale à la Régie.

➤ *Domtar Inc. c. Québec (Commission d'appel en matière de lésions professionnelles)* [1993] 2 RCS 756 :

« Notre système juridique se voulant aux antipodes de l'arbitraire, il se doit de reposer sur une certaine cohérence, égalité et prévisibilité dans l'application de la loi. Le professeur MacLauchlan note que le droit administratif ne saurait, à cet égard, faire exception à la règle:

[TRADUCTION] La cohérence est un aspect souhaitable de la prise de décision en matière administrative. Elle permet aux administrés de planifier leurs affaires dans un climat de stabilité et de prévisibilité. Elle fait comprendre aux responsables l'importance de l'objectivité et empêche la prise de décisions arbitraires ou irrationnelles. Elle favorise la confiance du public dans l'intégrité du processus de réglementation. Elle laisse une impression «de bon sens et de bonne administration».

(H. Wade MacLauchlan, "Some Problems with Judicial Review of Administrative Inconsistency" (1984), 8 *Dalhousie L.J.* 435, à la p. 446.)

Dans le même esprit, le professeur Comtois écrit:

... [la cohérence] contribue à bâtir la confiance du public dans l'intégrité du système de justice administrative et laisse une impression de bon sens et de bonne administration. L'on pourrait ajouter, en ce qui concerne les tribunaux administratifs exerçant des fonctions quasi-judiciaires, que le caractère spécialisé de leur juridiction rend les incohérences plus visibles et a tendance à nuire à leur crédibilité.

(Suzanne Comtois, "Le contrôle de la cohérence décisionnelle au sein des tribunaux administratifs" (1990), 21 *R.D.U.S.* 77, aux pp. 77 et 78.) »

25. Sans prêter d'intentions à Énergir, le ROÉÉ soumet respectueusement à la Régie qu'elle ne saurait permettre à un distributeur de sélectionner, pour les mêmes équipements, des durées de vie différentes qui ont des effets avantageux sur les enjeux respectivement examinés par la Régie (soit la réduction de GES engendrée dans le dossier R-4169-2021 et la rentabilisation des projets d'extension dans le présent dossier).
26. Le ROÉÉ soumet donc à la Régie que la période d'évaluation des coûts et des revenus devrait être réduite de 40 à 15 ans, dans le respect des principes de précaution et de cohérence.
27. Subsidiairement, le ROÉÉ demande à la Régie de prendre acte que les projections de la phase 1 du dossier R-4169-2021, incluant les réductions de GES anticipées, ne sont pas fondées sur les données mises en preuve par Énergir quant à la durée de vie utile des équipements de chauffage au

gaz, et d'assurer une révision de 15 à 20 ans dans le dossier biénergie afin d'assurer une cohérence.

### **3) LA MODIFICATION DE LA PÉRIODE RETENUE POUR L'ÉVALUATION DE LA RENTABILITÉ DOIT S'APPLIQUER À L'ENSEMBLE DES MARCHÉS**

28. Les marchés visés par les modifications proposées par Énergir sont ceux qui, selon le distributeur, sont « les plus susceptibles de choisir la biénergie », et qui ont « tous en commun d'être touchés par une réglementation de plus en plus restrictive en matière de décarbonation qui remet en question l'utilisation probable de GNT sur un horizon de 40 ans ».

➤ [B-0005](#), p. 5-6

➤ R-4169-2021 (phase 1), pièce [B-0034](#), HQD-Énergir-1, Document 1, pages 10 et 11, section 3.1.1.

29. Énergir propose donc de réduire la période utilisée pour l'évaluation des revenus en fonction de l'hypothèse que les clients de ces marchés sont susceptibles de ne pas renouveler leurs équipements à la fin de leur vie utile.

30. Le ROEE fait lui aussi valoir que la Régie devrait retenir l'idée que dans 20 ans, il est peu probable que les clients du GNT veulent et puissent continuer de consommer du GNT.

31. La proposition d'Énergir sous-entend toutefois que les clients ayant opté pour la biénergie ou le GNR au moment de l'évaluation de la rentabilité du projet seraient pour leur part susceptibles de renouveler leurs équipements de chauffage au gaz à la fin de leur vie utile.

32. Le ROEE comprend qu'il s'agit d'un souhait d'Énergir. Nous soumettons respectueusement que la Régie devrait tenir compte des facteurs pouvant affecter l'ensemble des marchés, dont le GNR et la biénergie.

33. La position concurrentielle du GNR et de la biénergie, déjà affectée par plusieurs facteurs énumérés dans la preuve du ROEE et par Énergir elle-même, à d'importants risques d'être défavorable à l'issue des 20 prochaines années.

➤ [C-ROEE-0005](#), page 7

➤ *Analyse de la position concurrentielle de différents systèmes de chauffage au Québec*, Écohabitation, 11 novembre 2022.

➤ [B-0026](#)

34. Des options TAE existantes en 2022 comme les accumulateurs de chaleur bénéficient déjà d'une position concurrentielle favorable par rapport aux options de GNR et de biénergie, particulièrement dans les nouvelles constructions.

➤ [C-ROEE-0010](#)

35. Les *Modalités d'application des mesures d'exemplarité de l'État* du gouvernement du Québec priorisant notamment le recours à l'accumulation thermique et ne permet pas d'anticiper une position concurrentielle favorable au GNR et à la biénergie.

36. De plus, la Ville de Montréal ne démontre présentement aucune d'intention de favoriser le GNR ou la biénergie dans sa Feuille de route *Vers des bâtiments montréalais zéro émission dès 2040*.

➤ [C-ROEE-0009](#)

37. Énergir reconnaît d'ailleurs que la position concurrentielle défavorable du GNR et l'effet dissuasif que cela pourrait avoir sur le remplacement d'appareils au gaz naturel à la fin de leur vie utile.

➤ [B-0026](#)

p. 3 : « Énergir estime qu'un client qui choisit le GNT aujourd'hui le fait principalement pour le prix, contrairement à un client qui opterait pour du GNR. Énergir estime que les conditions qui avaient amené le client à choisir le GNT 20 ans plus tôt ne seront possiblement plus rencontrées lors du remplacement des appareils, notamment parce que le prix du GNT ou du GNR sera trop élevé pour ce client. Le client pourrait également faire face à des contraintes relatives au GNT qui nécessiteraient le passage, en tout ou en partie, au GNR, dont le prix pourrait également le décourager de remplacer ses appareils au gaz naturel »

p. 4 : « Dans sa preuve (B-0005, Énergir-E, Document 1, pp. 7-8), Énergir indique que le prix du carbone pourrait être suffisamment important, ou être perçu comme tel, pour décourager un client de remplacer ses équipements au GNT au terme de leur vie utile. Énergir indique aussi qu'il pourrait y avoir des contraintes réglementaires visant le GNT qui auraient le même effet. »

38. Le ROEÉ souligne une fois de plus l'importance de rendre une décision fondée sur la preuve. Or, en contradiction avec la preuve, Énergir affirme qu' « au moment du remplacement de leurs appareils, les clients ayant déjà opté pour une solution sobre en carbone (biénergie ou GNR) seront vraisemblablement en meilleure posture face aux contraintes visant le GNT ».

➤ [B-0029](#)

p. 3 : « Selon Énergir, un engagement ferme à consommer du GNR ou à installer un système biénergie permettra au client d'être en « meilleure posture face aux contraintes visant le GNT ».

39. Finalement, en dernier recours, Énergir estime que les projections quant à la position concurrentielle du GNR et de l'offre biénergie face au tout électrique sont une question qui « dépasse le cadre de la présente demande et que les informations demandées ne sont ni requises ni pertinentes à son examen ».

➤ [B-0026](#), p. 6

40. Au cours de l'audience, les témoins d'Énergir ont aussi répété à plusieurs reprises que la proposition n'était pas basée sur des projections.

41. Non seulement, Énergir n'a donc pas démontré qu'il était pertinent d'exclure les clients GNR et biénergie des marchés visés, sa preuve tend plutôt à démontrer l'inverse : ces clientèles seront affectées par les mêmes facteurs influençant la position concurrentielle du GNT.

42. Le ROEÉ soumet que la Régie a en main toutes les considérations pertinentes pour décider de la période d'évaluation des coûts et des revenus pour les marchés GNR et biénergie.

43. Il est cohérent avec l'article 5 de la LRE et avec le principe de précaution qu'Énergir analyse la rentabilité d'un projet d'extension en anticipant des revenus sur la même période que le GNT, soit 15 ans, évitant ainsi de risquer de faire supporter le coût de l'abandon du GNR et de la biénergie – notamment à Montréal en 2040 – au reste de la clientèle.

44. En ce qui concerne les limites volumétriques des marchés visés, le ROEÉ est d'avis qu'elles ne sont pas opportunes considérant que la Feuille de route de la Ville de Montréal vise les bâtiments de 2000 m<sup>2</sup> et plus, sans égard à leur volume de consommation.

45. C'est pourquoi le ROÉ soumet à la Régie que la réduction de la période utilisée pour l'estimation des revenus devrait être appliquée à l'ensemble des nouveaux branchements de la clientèle résidentielle, commerciale et institutionnelle sans égard au mode de consommation (biénergie, GNT ou GNR) et sans égard aux paramètres volumétriques.

#### **4) ÉNERGIR OMET DE DONNER SUITE AU PARAGRAPHE 194 DE LA DÉCISION D-2022-098**

46. En 2018, la Régie a déterminé que tout projet d'extension de réseau supérieur au seuil doit satisfaire au critère du seuil minimal de rentabilité, soit afficher un IP de 1,0, sauf en cas de projet à « caractéristiques particulières qui commandent un traitement exceptionnel » (« projets particuliers »), auquel cas le projet devait être examiné individuellement.

➤ Décision [D-2018-080](#), par. 356-357

47. Lors de l'examen du rapport annuel 2020-2021 d'Énergir et considérant le cas du projet St-Rémi/Ste-Clotilde qui avait été examiné individuellement à la suite de la décision D-2018-080, la Régie a jugé qu'Énergir devait plutôt faire un exercice global de proposition de critères de garanties additionnelles pour les futurs projets particuliers afin d'assurer la rentabilité et la viabilité de tels projets à moyen et à long terme.

➤ Décision [D-2022-098](#), par. 194

« [194] en conséquence, dans le cadre du dossier tarifaire 2023-2024, la Régie demande à Énergir de lui présenter une proposition intégrant des critères de garanties additionnelles aux projets d'extension de réseau supérieurs au seuil, possédant des caractéristiques particulières qui exigent un traitement exceptionnel conformément au paragraphe 357 de la décision D-2018-080161, afin d'assurer la rentabilité et la viabilité de tels projets à moyen et à long terme. »

48. Cette proposition doit avoir lieu dans le cadre du dossier tarifaire 2023-2024, soit dans le présent dossier. Or, ce qu'Énergir propose de nouveau dans la présente phase 1, c'est d'examiner chaque projet particulier au cas par cas, contrairement à ce qu'a déterminé la Régie en 2022.

➤ [B-0006](#)

49. Énergir demande à la Régie de se déclarer satisfaite du suivi demandé au paragraphe 194 de la décision D-2022-098 par son intention de ne pas déposer de nouveau projet particulier et d'utiliser les outils réglementaires dont elle dispose « à bon escient pour réduire les risques inhérents à tout projet d'extension de réseau ».
50. Le ROEE ne s'oppose pas aux bonnes intentions d'Énergie, mais souligne toutefois que ces intentions ne constituent pas un suivi conforme à la directive de la Régie au paragraphe 194 de sa décision D-2022-098.
51. Comme l'a soulevé le ROEE dans le dossier R-3867, la large interprétation des pouvoirs de la Régie emporte d'importantes compétences de régulation publique sur les extensions du réseau gazier et la méthodologie d'évaluation de la rentabilité de telles extensions. Cette compétence apporte certaines limites à l'autonomie d'Énergir en tant que monopole réglementé par rapport à l'évaluation de la rentabilité des extensions du réseau.
- R-3867-2013, phase 3B, [C-ROEE-0119](#)
  - *Loi sur la Régie de l'Énergie*, art. 1, 5, 31, 48, 49, 63, 72, 73
52. Concrètement, la Régie a décidé qu'afin d'exercer convenablement et de manière efficace sa compétence en ce qui concerne l'autorisation des projets d'extension du réseau, une proposition globale de critères de garanties additionnelles pour les futurs projets particuliers était nécessaire afin d'assurer la rentabilité et la viabilité de tels projets à moyen et à long terme. Avec égard, il n'est pas loisible à Énergir de décider que cela n'est pas nécessaire.
53. Le ROEE propose à la Régie d'exiger qu'Énergir propose systématiquement le type d'entente volontaire signée avec la Ville de Drummondville aux représentants municipaux à l'origine des projets de prolongement ou de renforcement de réseau, le cas échéant, afin d'alléger de façon considérable le risque assumé par la clientèle existante d'Énergir face aux nombreuses incertitudes que comportent ces projets

**Le tout respectueusement soumis,**

**Montréal, le 23 janvier 2023.**

*Franklin Gertler étude légale*

---

**FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE  
par : Me Camille Cloutier**

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

**t : 514-798-1988**

**f : 514-798-1986**

**m : 514-942-9309**

**m : 514-713-2509**

**[ccloutier@gertlerlex.ca](mailto:ccloutier@gertlerlex.ca)**