

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 3**

et

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

Intervenants

**Énergir – Demande d’approbation du Plan d’approvisionnement et
des modifications des Conditions de service et Tarif d’Énergir, s.e.c.,
à compter du 1^{er} octobre 2023**

PLAN D’ARGUMENTATION DU ROÉÉ

LE ROÉÉ EXPOSE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

A) CONTEXTE

1. Le 12 juin 2023, par l’entremise de sa décision procédurale D-2023-074, la Régie crée la présente phase 3 à la demande d’Énergir (B-0153).
2. Le 31 août 2023, Énergir dépose une demande amendée à la Régie (B-0277) qui comprend la modification de ses conditions de service et tarif (CST) afin d’y inclure une obligation à l’effet que les nouveaux raccordements dans les marchés résidentiel, commercial et institutionnel ne puissent être alimentés que par du GSR dès le printemps 2024, sous réserve de certaines exceptions.
3. La même journée, Énergir dépose sa preuve relativement aux Raccordements 100% renouvelable (B-0279) et le 26 septembre 2023, le ROÉÉ dépose sa demande de renseignements à l’égard de cette preuve (C-ROÉÉ-0052).

4. Le 13 octobre 2023, Énergir dépose une version amendée de cette preuve (B-0333).
5. Le 27 octobre 2023, le ROEE dépose sa preuve dans le cadre de la présente phase 3, en appui aux présents arguments qui seront développés.

B) REMARQUES PRÉLIMINAIRES

6. Tout d'abord, le ROEE tient à rappeler sa position en opposition au recours au gaz naturel comme énergie de transition, et vise une sortie des hydrocarbures le plus rapidement possible. Pour cette raison, le ROEE s'oppose à l'injection dans le réseau gazier de gaz naturel renouvelable (GSR).

- A-0108, Témoignage de M. Detuncq, N.S. vol. 10.

7. En effet, le gouvernement du Québec et Énergir utilisent le terme « gaz de source renouvelable (GSR) » pour nommer ce qui n'a rien de naturel et qui a des limites à être renouvelable. Le ROEE y réfère normalement au titre de « gaz manufacturé », qui dit bien ce que c'est: un gaz fabriqué à partir de la biomasse.

8. Le GNR ne peut pas, ne peut pas, même dans le meilleur des scénarios, remplacer en totalité le gaz de fracturation et conventionnel présentement distribué au Québec via les réseaux gaziers d'Énergir : il n'est ni possible, ni avisé de produire du GNR en quantité suffisante pour le remplacer.

9. La preuve du ROEE établit que le GSR peut être utile dans certains cas ciblés, notamment en circuit court, à condition d'être alloué de façon prioritaire aux usages sans regret, soit les procédés industriels non électrifiables.

- A-0108, Témoignage de M. Finet, N.S. vol. 10
- A-0108, Témoignage de M. Detuncq, N.S. vol. 10

10. À long terme, la vente obligatoire du GSR aux marchés visés par la proposition d'Énergir en plus d'assurer un inventaire pour les industriels semble irréaliste, en considérant que le marché industriel est particulièrement intéressé par la ressource lorsqu'il est question de trouver une solution pour décarboner ses activités.

- Dossier R-4008-2017, C-ACIG-0150, Preuve de l'ACIG

11. Le ROEE considère également important de mettre en garde la Régie quant aux effets réels de la proposition d'Énergir au plan environnemental, et d'éviter de fonder le présent dossier sur la base de prémisses erronées.

12. En effet, Énergir met de l'avant que cette nouvelle mesure d'effectuer des Raccordements « 100 % renouvelables » s'inscrit dans le positionnement d'Énergir visant à respecter les objectifs de décarbonation du gouvernement du Québec.

- D-2023-074, par. 17
- B-0395, Argumentation d'Énergir, par. 2-4

13. Elle ajoute que cette initiative vient s'inscrire dans « la transformation profonde qu'a entreprise Énergir depuis déjà quelques années visant la décarbonation de son réseau grâce à la réduction de l'utilisation du gaz naturel traditionnel, contribuant par le fait même à l'atteinte des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre. »

- B-0333, Preuve d'Énergir, p.3

14. Énergir soumet également que les marchés visés sont en pleine croissance et que cette mesure atténuerait avant tout « les émissions provenant de cette nouvelle clientèle ».

- B-0333, Preuve d'Énergir, p.6

15. Toutefois, Énergir ne démontre en aucun cas dans sa preuve de réels bénéfices climatiques qui découleraient de sa proposition.

16. Énergir elle-même comprend très bien que sa proposition n'a pas de lien avec l'atteinte des seuils prévus dans le *Règlement concernant la quantité de gaz naturel de source renouvelable devant être livrée par un distributeur* (le « Règlement »).

- B-0371, Réponses d'Énergir aux question 1.2 à 1.4 de la DDR no 14 de la Régie
- *Règlement concernant la quantité de gaz naturel de source renouvelable devant être livrée par un distributeur*, R-6.01, r. 4.3., art. 1.

17. En effet, la décarbonation du réseau d'Énergir dépend plutôt de la proportion de ses approvisionnements en GSR comparativement à ceux de gaz naturel fossile, traduit sous forme de cibles volumétriques prévues au Règlement, et non du choix par Énergir de la clientèle qui consommera ce GSR.

18. Tant que les approvisionnements en GSR d'Énergir seront à l'intérieur des seuils volumétriques prévus par Règlement, la proposition d'Énergir n'entraîne concrètement aucune diminution en termes d'émissions de GES. Elle ne fait qu'établir des paramètres d'attribution de la ressource GSR et de son surcout.

- A-0108, Témoignage de M. Finet, N.S. vol. 10
- A-0107, Témoignage de M. Gosselin, 5 décembre 2023, N.S. vol. 9

19. Le ROEE soumet que la proposition d'Énergir concernant les branchements 100% renouvelables pour la clientèle résidentielle, commerciale et institutionnelle, n'a aucun impact réel en termes de réduction des émissions de GES engendrées. Cette proposition entraîne uniquement des bénéfices pour Énergir, au détriment du développement durable et de l'équité en matière d'utilité publique.

C) LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ACTUEL NE PERMET PAS À ÉNERGIR DE CHOISIR DE L'ALLOCATION DU GSR

20. Le ROÉÉ fait valoir que ni le cadre réglementaire en vigueur, ni la LRÉ, ni les fondements en droit des utilités publiques ne permettent à Énergir de choisir pour le consommateur du produit qu'il doit consommer, et en conséquence de l'allocation de la ressource limitée qu'est le GSR par l'entremise de ses articles proposés 4.3.5.1. et 4.3.5.2. des conditions de service et tarif (« CST »).

La compétence exclusive de la Régie de l'énergie

21. Le rôle d'Énergir se limite à distribuer le gaz naturel. Elle n'a pas le droit de choisir le produit qui doit être consommé par chacune de sa clientèle et la Régie n'a pas la compétence l'autorisant de permettre une telle pratique, notamment par le biais des CST.

22. En contrepartie d'un monopole (article 63 LRÉ), le législateur assujettit tout titulaire d'un droit exclusif de distribution de gaz naturel à la LRÉ, ainsi qu'à l'obligation de desservir (art. 77, al. 1 LRÉ) et accorde compétence exclusive à la Régie pour, d'une part, fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel et, d'autre part, surveiller les opérations de ce dernier pour s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif.

➤ Article 31 LRÉ

31. La Régie a compétence exclusive pour:

1° fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné;

2° surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants;

2.1° surveiller les opérations du transporteur d'électricité, du distributeur d'électricité ainsi que celles des distributeurs de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif;

(...)

23. En quelque sorte, cet encadrement législatif compense pour l'absence d'un véritable marché. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie veille à établir les tarifs que doivent payer les consommateurs à l'entreprise. Elle s'assure que le service offert soit adéquat et qu'il répond aux besoins des consommateurs.

24. La Cour suprême du Canada décrit comme suit le rôle essentiel d'un organisme de régulation dans la réglementation des services publics :

➤ *Ontario (Commission de l'énergie) c. Ontario Power Generation Inc.*, 2015 CSC 44

« [11][...] La Commission doit donc s'acquitter de sa fonction de réglementation dans le souci d'établir un équilibre entre l'intérêt du consommateur, d'une part, et l'efficacité et la viabilité financière du secteur de l'électricité, d'autre part. On lui attribue aussi un rôle de « substitut du marché » (2012 ONSC 729, 109 O.R. (3d) 576, par. 54; 2013 ONCA 359, 116 O.R. (3d) 793, par. 38). Sa fonction consiste alors à reproduire au mieux les forces auxquelles serait soumis un service public dans un contexte concurrentiel (Toronto Hydro-Electric System Ltd. c. Ontario (Energy Board), 2010 ONCA 284, 99 O.R. (3d) 481, par. 48). » [Nous soulignons]

25. En ce sens, sans disposition législative ou réglementaire à cet effet, provinciale ou municipale, Énergir ne pourrait de son propre gré cesser de distribuer du gaz naturel fossile à un consommateur qui en fait la demande, ou en interdire la consommation. Énergir n'aurait également jamais fait cette proposition dans un marché concurrentiel.

➤ A-0108, Témoignage de M. Finet, N.S. vol. 10

➤ A-0107, p.59-60, N.S. vol. 9

26. L'électricité et le gaz naturel au Québec sont avant tout des utilités publiques. Énergir ne peut sous aucun prétexte improviser et déroger aux principes de régulation des utilités publiques qui comprennent l'accessibilité, l'équité et l'absence de discrimination.

L'interprétation de l'art. 77 LRÉ

27. L'obligation de desservir du distributeur, prévue à l'article 77 LRÉ, ne comporte aucun pouvoir décisionnel à l'égard du produit consommé, ou encore des choix énergétiques des clients (ex. biénergie).

77. Un distributeur de gaz naturel est tenu de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution.

Dans ce territoire, il doit en outre recevoir, transporter et livrer au consommateur qui lui en fait la demande, le gaz naturel acquis d'un tiers par ce consommateur et destiné à être consommé par ce dernier ou lorsque la demande est faite par un courtier en gaz naturel agissant en son nom propre, celui d'un producteur ou d'un consommateur.

28. L'article 77 LRÉ (anciennement art. 52 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel*) doit recevoir une interprétation dans tout son contexte et selon sa finalité téléologique, fidèle aux principes généraux d'utilité publique qu'il renferme. L'interprétation littérale qu'en fait Énergir ne saurait être acceptée par la Régie.

29. Tout d'abord, Énergir interprète l'art. 77 LRÉ comme étant simplement une obligation de livrer du gaz naturel, qui suivant sa nouvelle définition inclut le GSR (art. 2 LRÉ), et

que cette disposition permet à Énergir de choisir du produit à desservir malgré l'incidence environnementale et le coût pour la nouvelle clientèle qu'entraîne cette stratégie.

➤ B-0371, Réponse d'Énergir à la question 1.1 de la DDR no 14 de la Régie

« Par ailleurs, au même titre que le fait d'obliger une partie de la clientèle future d'Énergir à s'approvisionner exclusivement en GSR ou d'opter pour la biénergie électricité-GSR ne change par le fait qu'Énergir leur fournira et livrera du gaz naturel, le fait d'exiger que le gaz naturel acquis d'un tiers par un consommateur et destiné à être consommé par ce dernier soit du GSR ne change pas le fait qu'Énergir recevra, transportera et livrera du gaz naturel à celui-ci comme l'exige le 2^e alinéa de l'article 77 de la Loi puisque la molécule de GSR est interchangeable à la molécule provenant de source fossile. »

30. Avec égards, l'art. 77 LRÉ ne saurait être interprété comme étant une simple obligation de fournir du gaz naturel peu importe le coût. Cet article comprend avant tout l'obligation de fournir sans discrimination, notamment quant au prix, un service, à toute personne qui en fait la demande.

➤ Francis X. Welch, « The Utility's Duty to Serve-Service Discrimination » dans *Cases & Text on Public Utility Regulation*, Washington, D.C., Public Utilities Reports., 1961, p. 137, à la page 138.

31. L'obligation de desservir est généralement considérée comme un corollaire d'une situation de monopole. Plus précisément, elle survient souvent lorsque trois conditions sont réunies, soit : 1) le service visé est d'une importance fondamentale pour le public, 2) le fournisseur de service jouit d'un monopole sur la délivrance de ce service et 3) la demande de fourniture de service provient d'une personne située sur le territoire sur lequel le distributeur jouit d'un monopole.

➤ *ATCO Gas and Pipelines Ltd v. Alberta (Utilities Commission)*, 2014 ABCA 397, par. 107

➤ Michael H. Ryan, « Telecommunications Carriers and the Duty to Serve », (2012) 57-3 McGill L J 519, p. 523 et 550

32. L'obligation de desservir vise à empêcher les entreprises d'utilité publique d'abuser de leur situation de monopole en restreignant l'accès à des services essentiels ou en imposant des prix exorbitants. Le fait qu'Énergir, par l'entremise de sa proposition, interdise le gaz naturel fossile pour effectuer un choix politique de l'allocation du GSR, s'inscrit à l'encontre de ce principe codifié à l'article 77 LRÉ.

33. Le ROÉÉ réitère que l'art. 77 LRÉ renferme ce principe fondamental qu'est l'obligation de desservir, et doit recevoir une interprétation téléologique qui assure l'accomplissement de son objet. L'interprétation littérale stricte d'Énergir ne doit pas être privilégiée, tel que le prévoit la méthode d'interprétation moderne des lois.

➤ *Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail c. Immeubles des Moulins inc.*, 2021 QCCA 89, par. 29

[29] Cela dit, il ne faut pas s'arrêter au sens littéral du texte. La méthode d'interprétation moderne rejette la règle de l'interprétation littérale et exige, sans occulter le texte de loi, de « lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur ». La *Loi d'interprétation* dispose en outre qu'une « loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin » et que ses dispositions « s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet ».

34. En effet, la Régie ne saurait se contenter d'interpréter le sens de l'art. 77 LRÉ par une seule lecture conjointe du texte de la disposition et des définitions à l'art. 2 LRÉ.

- *Corporation d'Urgences-santé c. Syndicat des employées et employés d'Urgences-santé (CSN)*, 2015 QCCA 315, par. 41 à 47
- Côté et Devinat, *Interprétation des lois*, Les éditions Thémis, 5^e édition, 2021, p. 318

35. Le ROÉÉ ajoute également que le caractère interchangeable de la molécule n'est d'aucune pertinence en ce qui a trait à l'obligation de desservir.

36. Si tel était le cas, il serait tout aussi absurde d'obliger une partie de la clientèle d'Énergir de consommer de l'Hydrogène, à un prix faramineux, sous le prétexte que la molécule est d'origine renouvelable et est interchangeable.

37. La seule utilité liée au caractère interchangeable d'une molécule de méthane d'origine renouvelable est sa capacité d'être livrée par l'entremise du réseau d'Énergir.

38. Concernant le deuxième alinéa de l'article 77 LRÉ, et en réponse aux questionnements de la Régie soulevés en audience, le ROÉÉ soumet, encore une fois, que l'interprétation littérale d'Énergir ne reflète pas l'intention du législateur derrière l'adoption de cet alinéa.

39. La notion de gaz naturel prévue au deuxième alinéa de l'article 77 de la Loi ne saurait être restreinte aux seules fins d'accommoder Énergir dans son choix de l'allocation du GSR à une clientèle visée. Le *common carrier* ne saurait restreindre par ses conditions le choix du produit à être livré.

- A-0108, Question de la formation, N.S. vol. 10, p.62-63
- Journal des débats, Commission permanente de l'économie et du travail, Loi sur la Régie du gaz naturel, 1^{er} juin 1988

M. Claveau: Est-ce qu'il y a une différence marquée entre fourniture, transport et livraison?

M. Giroux: Oui, parce qu'il y a des fonctions différentes. Vous allez voir qu'à l'article 52 il est fait obligation au distributeur de fournir ou livrer le gaz. C'est une obligation qui découle de son droit exclusif de distribution. Pour la fourniture, il est donc obligé de faire les opérations requises pour satisfaire à une demande, donc acheter et vendre. Il est aussi

obligé de transporter le gaz qu'on lui demande de transporter en vertu de l'article 52 et il est obligé de le livrer.

M. Claveau: À l'article 52, on dit "dans le territoire desservi". Si ce n'est pas dans le territoire desservi...

M. Giroux: Je peux vous expliquer la gymnastique des deux, l'article 52 et l'article 53. D'accord?

L'article 52, premier alinéa: Obligation de fournir et livrer le gaz. L'article 52, deuxième alinéa: Obligation de "common carrier", obligation de recevoir, transporter et livrer au consommateur qui lui en fait la demande le gaz.

- James C. Bonbright, *Principles of Public Utility Rates*, Public Utility Report, 1988, p. 630
« As we interpret the terms, a **common carrier** is obligated to carry all of the gas tendered by suppliers on a nondiscriminatory basis, and, if necessary, to construct additional facilities to transport gas for which there is reasonable expectation of a firm demand. In return, the common carrier is granted an operating margin over costs or the right to earn a fair return on all prudently incurred investments. »

40. Le ROEE ajoute, en lien avec l'argument subsidiaire d'Énergir à cet effet, que l'intérêt public ne requiert en aucun cas que les marchés visés soient desservis par le GSR d'Énergir plutôt qu'à la clientèle industrielle.

- B-0395, Argumentation d'Énergir, par. 12
- Art. 79 LRÉ

Principe de cohérence avec les décisions antérieures de la Régie

41. Le ROEE tient d'abord à rappeler que la stratégie de commercialisation relativement à l'achat et à la vente de GSR d'Énergir a fait l'objet d'un autre dossier et a déjà été établie clairement par la Régie.

42. La demande d'Énergir de modifier ses CST, effectuée dans le cadre de la demande portant sur le Plan d'approvisionnement, vient modifier cette stratégie de commercialisation qui a été longuement débattue dans le cadre du dossier R-4008-2017.

- A-0108, Témoignage de M. finet, N.S. vol. 10

43. Lors de l'étape C du dossier R-4008-2017, Énergir devait faire la démonstration, notamment, de l'intérêt des clients pour l'achat des unités de GNR sous forme volontaire, ainsi qu'une proposition concernant le traitement des unités invendues de GNR et la stratégie tarifaire afin de réduire l'impact sur la clientèle. Cette dernière souhaitait éviter une socialisation des coûts à l'ensemble de la clientèle et démontrait à la Régie sa capacité d'écouler son inventaire de GSR par l'entremise d'un marché d'acheteurs volontaires.

- R-4008-2017, D-2020-057

[439] Considérant, d'une part, les déterminations juridiques de la Régie relatives aux obligations d'un distributeur de gaz naturel en vertu du Règlement et, d'autre part, la définition des besoins de la

clientèle d'Énergir comme étant ceux de la clientèle en achat volontaire, la Régie retient le fait que le GNR acheté par Énergir serait vendu aux clients en achat volontaire.

➤ R-4008-2017, D-2021-158

[127] [Énergir] propose désormais une certaine socialisation des coûts lors de deux situations, soit, d'une part, lorsque les quantités de GNR livrées n'atteignent pas les seuils fixés par le Règlement et, d'autre part, lorsque les unités de GNR seraient en inventaire depuis 24 mois.

[128] Dans le premier cas, ce sont les unités de GNR nécessaires pour atteindre les seuils qui seraient transférées vers l'inventaire de gaz de réseau afin de rendre le GNR disponible à la vente. Dans le deuxième cas, les unités de GNR en inventaire au 30 septembre de l'an t , ayant une date d'achat de plus de 24 mois, seraient également transférées vers l'inventaire de gaz de réseau. Dans les deux cas, ce transfert serait fait au prix du tarif de fourniture du service du distributeur (Tarif gaz de réseau), ce qui permettrait de tenir indemne la clientèle assujettie à ce tarif.

[129] L'écart de coût entre le Tarif GNR et le Tarif gaz de réseau, représentant le surcoût lié au GNR invendu, serait par la suite facturé à l'ensemble de la clientèle d'Énergir, par le biais d'un nouveau tarif, soit le Tarif de verdissement.

[130] Énergir croit que cette approche est celle qu'il faut privilégier afin de rendre le GNR disponible à sa clientèle volontaire, tout en respectant les obligations que lui impose le Règlement.

(...)

[145] Après examen des diverses propositions, la Régie est d'avis que l'approche soumise par Énergir permet de répondre directement et simplement aux besoins de sa clientèle et à ses obligations réglementaires.

44. Ainsi, dans le cadre du dossier portant sur la stratégie de commercialisation du GSR, la Régie approuvait l'établissement d'un marché d'acheteurs volontaires, puis une méthode de socialisation du surcoût des unités invendues, jusqu'à la hauteur du seuil prescrit au Règlement.

➤ R-4008-2017, D-2021-158

[558] Dans la foulée de son opinion exprimée à la section 3.1 de la présente décision, la Régie est d'avis que la proposition de socialiser une partie ou la totalité de l'inventaire de GNR à hauteur du seuil prescrit au Règlement est appropriée en ce qu'elle permet, d'une part, de combler les besoins présomptifs des marchés québécois et, d'autre part, à Énergir de satisfaire à ses obligations réglementaires.

45. De surcroît, l'analyse d'impact réglementaire effectuée dans le cadre de l'adoption du Règlement confirme cette approche et établit clairement que la récupération des coûts

peut s'effectuer de deux façons : soit à même le tarif offert aux clients en achat volontaire, ou intégrés à la base tarifaire.

- A-0108, C-ROEE-0052, Preuve du ROEE, p.8-9
- A-0107, Réponse au contre-interrogatoire du ROEE, N.S. vol. 9, p. 82-82

46. Contrairement à ce que pourrait prétendre Énergir, une obligation de consommer du GSR pour la nouvelle clientèle résidentielle, commerciale et institutionnelle ne peut être assimilé à un « choix volontaire » d'un client de sa source d'énergie. En plus d'imposer une contrainte induite au client, cette vision nie le caractère public du gaz naturel et son accessibilité.

- A-0108, Témoignage de M. finet, N.S. vol. 10
- A-0107, Témoignage de M. Gosselin, p. 177-119, N.S. vol. 9

47. La présente demande d'Énergir rend caduque la commercialisation axée sur l'achat volontaire, à l'exception du marché industriel, en plus de remettre en question la conclusion relative à la socialisation.

48. Il est nécessaire de rappeler que la Régie, dans le cadre de l'analyse de la présente demande, doit faire preuve de cohérence entre les décisions qu'elle rend dans différents dossiers. La Cour suprême du Canada, également citée par la Régie, énonce clairement ce principe de cohérence juridictionnelle :

- *Domtar Inc. c. Québec*, [1993] 2 RCS 756, p. 784-785

2. La cohérence décisionnelle et le contrôle judiciaire

Il convient de replacer le motif de contrôle judiciaire auquel s'est référée la Cour d'appel dans le contexte doctrinal et jurisprudentiel qui lui est propre. Ce recul éclairera les enjeux ici en cause ainsi que la pertinence des principes directeurs exposés précédemment.

Si l'analyse de la norme de contrôle applicable en l'espèce a permis de mettre en lumière la valeur que représente l'autonomie décisionnelle d'un tribunal administratif, l'impératif de cohérence constitue, également, une finalité importante. 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.

- Citée par la Régie, notamment dans la décision D-2013-030; R-3826-2012, par. 108

49. Le ROÉÉ soumet que la Régie devrait donc refuser la proposition d'Énergir qui s'avère tout à fait incohérente avec l'approche de commercialisation du GSR préalablement établie par la Régie dans le cadre du dossier R-4008-2017 et dans le cadre de l'adoption du Règlement.

50. Pour ces raisons, **le ROÉÉ recommande à la Régie de refuser la proposition de modification des CST telle que présentée par Énergir considérant qu'Énergir n'a pas la possibilité, suivant le cadre réglementaire en vigueur, de décider de l'allocation du GSR et que subsidiairement, cette proposition favoriserait une allocation du GSR non efficiente et non optimale au plan de la décarbonation.**

D) LA PROPOSITION D'ÉNERGIR S'INSCRIT À L'ENCONTRE DE LA FINALITÉ DE L'ARTICLE 5 LRÉ ET DES AMBITIONS RÉGLEMENTAIRES DE PLUSIEURS VILLES

51. La proposition d'Énergir est contraire aux obligations de la Régie prévues à l'article 5 LRÉ ainsi qu'aux visées législatives de nombreux gouvernements municipaux et même provincial.

La proposition d'Énergir est contraire à la finalité de l'article 5 LRÉ

52. Suivant l'article 5 LRÉ, la Régie doit s'assurer que les conditions de service et tarif qu'elle fixe favorisent la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable.

- Article 5 LRÉ

« 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. »

53. La Régie a rappelé à plusieurs reprises dans ses décisions que l'article 5 LRÉ constitue une toile de fond des décisions de la Régie, et que cette disposition **doit être prise en considération lorsqu'elle exerce ses compétences**, incluant son pouvoir de fixer les conditions auxquelles le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel.

- *Par analogie*, Dossier R-3721-2010, D-2010-061, par. 69
« [69] Procéder à l'examen d'un projet d'investissement dans une perspective de développement durable signifie que la Régie doit étudier les différentes solutions envisagées au projet par le Transporteur, en fonction des dimensions environnementale, sociale et économique. Elle doit rechercher l'équilibre et exercer son jugement en fonction des enjeux aux dossiers. Ainsi, la Régie peut autoriser un projet selon une solution envisagée qui n'est pas nécessairement au coût le plus bas mais qui possède la meilleure valeur, compte tenu des deux autres dimensions »

- Dossier R-4163-2021, D-2022-019, par. 60
« 60. La Régie a établi, à plusieurs reprises, que cette disposition n'est pas attributive de compétence, mais qu'elle constitue une toile de fond, un énoncé législatif des préoccupations dont elle doit tenir compte dans l'exercice de ses fonctions. »

54. Suivant l'art. 5 LRÉ, la Régie *doit* considérer les alternatives possibles à la proposition d'Énergir et rechercher un équilibre en fonction des enjeux soulevés au dossier. Cet équilibre se traduit par une stratégie durable et avantageuse pour tous de l'allocation du GSR, incluant pour les clients industriels qui sont confrontés à beaucoup moins d'alternatives au GSR pour décarboner leurs activités.

55. Bien qu'Énergir tente d'imposer une allocation du GSR qui lui est avantageuse, il appartient à la Régie de déterminer quelle solution est la plus avantageuse pour tous. Le *statu quo* ou la socialisation à l'ensemble de la clientèle d'Énergir demeurent des options que le ROEE invite la régie à prioriser.

56. Énergir tente également de démontrer, avec peu de preuve à l'appui, qu'une saturation de l'offre GSR est improbable. Toutefois, il est évident au graphique qui a été présenté par Énergir que dès 2030, l'offre GSR pourrait être insuffisante, ce qui compromettrait les volumes disponibles pour les clients industriels. Dans les faits, la courbe qui représente les nouveaux branchements ne peut qu'augmenter au fil du temps.

- B-0389, Présentation d'Énergir, p. 7
- A-0107, Témoignage de M. Bellavance, N.S. vol. 9, p. 71-73

57. Il faut préciser que si l'offre en GSR devait s'avérer insuffisante, Énergir ne dispose d'aucun plan au niveau opérationnel pour décider de ce qu'il advient des nouveaux branchements. Énergir n'écarte pas la possibilité de distribuer du gaz fossile dans un nouveau branchement d'un client qui serait en liste d'attente.

- B-0327, Réponse d'Énergir à la DDR no 13 de la Régie, question 7.4.
- A-0107, Témoignage de M. Joseph, N.S. vol. 9, p. 77-79

58. Tel que démontré par le ROEÉ, la preuve scientifique est à l'effet que le GSR est une ressource limitée et qu'il constitue pour plusieurs industries l'une des seules façons de décarboner leurs activités.

- A-0108, Témoignage de M. Detuncq, N.S. vol. 10
- A-0108, Témoignage de M. Finet, N.S. vol. 10

59. Il convient de rappeler que plusieurs procédés industriels peuvent être électrifiés. Seuls quelques procédés industriels à très haute température ou utilisant le gaz fossile en tant qu'intrant ne peuvent pas être électrifiés actuellement; ces procédés pourraient utiliser du GNR local ou, dans certains cas, de la biomasse forestière résiduelle.

- A-0108, Témoignage de M. Detuncq, N.S. vol. 10

60. À l'inverse, les clients des secteurs résidentiel, commercial et institutionnel bénéficient d'alternatives autres que le GSR pour décarboner leurs usages.

61. Le GNR doit être réservé en priorité pour les usages industriels dits sans regret, ou difficiles à électrifier et les circuits courts. Il ne devrait pas être vendu en premier lieu dans les secteurs résidentiel, commercial et institutionnel, où il nuit aux efforts de transition des entreprises plus émettrices.

- C-ROEÉ-0052, Preuve du ROEÉ, p. 5
- A-0108, Témoignage de M. Detuncq, N.S. vol. 10

62. Le ROEÉ fait valoir qu'il n'est pas loisible à Énergir de déterminer de l'allocation de la ressource limitée qu'est le GSR, d'autant plus si cette allocation compromet le développement durable du secteur industriel et est contraire à l'économie de l'article 5 LRÉ.

La proposition d'Énergir est contraire à l'approche préconisée par plusieurs municipalités

63. Le ROEÉ a également amplement démontré dans sa preuve la réglementation adoptée par certaines municipalités en ce qui a trait à l'interdiction d'appareils au gaz naturel, incluant le GSR, dans les nouvelles constructions, ainsi que l'intention d'autres municipalités de le faire.

- C-ROEÉ-0052, Preuve du ROEÉ, p.
- A-0108, Témoignage de M. Finet, N.S. vol. 10
- Pièces C-GRAME-0059, C-GRAME-0060, C-GRAME-0061

64. Une motion adoptée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale démontre le sérieux de la démarche politique en ce sens et de l'incertitude quant à la portée future de la proposition d'Énergir.

- C-ROEE-0052, Preuve du ROEE, p. 4

65. Par ailleurs, Énergir confirme que ses prévisions qui découlent de la proposition de raccordements 100% renouvelables ne tiennent pas compte de la réglementation municipale dument adoptée dans certaines municipalités.

- A-0107, Témoignage de M. Bellavance, p. 68-71, N.S. vol. 9
- A-0108, Témoignage de M. Finet, N.S. vol. 10

66. Alors qu'Énergir prétend que la mesure qu'elle propose cherche à « éviter l'ajout de GES provenant du développement de ses activités » pour le futur, Énergir conteste toutefois la compétence des municipalités d'adopter des règlements ayant un effet similaire, en termes d'émissions de GES.

- Demande introductive d'instance, *Énergir s.e.c. c. Prévost*
- A-0108, Témoignage de M. Finet, N.S. vol. 10
- B-0371, Réponse d'Énergir à la question 1.2. de la DDR no 14 de la Régie

67. Le ROEE constate avec étonnement qu'Énergir, dans sa demande introduction d'instance, reproche à Prévost le caractère discriminatoire de son règlement, en invoquant qu'une distinction à la source doit s'effectuer entre le GSR et le GNT, ce que le règlement de Prévost ne prévoit pas en prohibant les appareils alimentés au gaz naturel.

- Demande introductive d'instance, *Énergir s.e.c. c. Prévost*

« 149. Par ailleurs, le Règlement 831 prohibe l'utilisation de gaz naturel renouvelable, de la même façon que le gaz naturel de source traditionnelle, alors qu'il s'agit d'une source d'énergie renouvelable, identifiée pour les fins de la transition énergétique. »

68. Le ROEE soumet que l'interprétation que propose Énergir des articles 2 et 77 LRÉ est une fois de plus incohérente; elle suggère que suivant la définition de gaz naturel, aucune distinction entre la source du gaz naturel ne devrait être effectuée dans le cadre de l'obligation de desservir qui lui incombe, mais que les villes devraient effectuer une telle distinction lorsqu'elles interdisent le gaz naturel dans leur réglementation.

69. Pour ces raisons, **le ROEE recommande à la Régie de refuser la proposition de modification aux CST soumise par Énergir considérant qu'elle s'inscrit à l'encontre de la finalité de l'article 5 LRÉ et considérant les ambitions législatives de nombreuses municipalités et la réelle possibilité d'une réglementation à l'échelle provinciale qui viendraient réduire largement les effets de cette mesure relativement à une majorité du marché visé.**

CONCLUSION

70. Pour l'ensemble de ces motifs, le ROÉÉ demande à la Régie d'accueillir ses recommandations et de rejeter la modification des conditions de service et tarif proposées par Énergir dans la présente phase 3.

Le tout respectueusement soumis,

Montréal, le 7 décembre 2023.

(s) Eugénie Veilleux

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE
Me Eugénie Veilleux

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

t : 514-798-1988

f : 514-798-1986

eveilleux@gertlerlex.ca