

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2019-123

R-4008-2017

8 octobre 2019

PRÉSENTS :

Lise Duquette
Françoise Gagnon
Nicolas Roy
Régisseurs

Énergir, s.e.c.
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur le fond sur la demande d'approbation des caractéristiques d'un contrat d'achat de gaz naturel renouvelable conclu avec la Coop Agri-Énergie Warwick – motifs à suivre

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 Hélène Sicard;

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)
représentée par M^e Paule Hamelin et M^e Nicolas Dubé;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI)
représentée par M^e Jean-Philippe Therriault;

GCP Énergies Inc. (GCP)
représentée par M^e Olivier Archambault-Lafond;

Groupe de recommandations et d'actions pour un meilleur environnement (GRAME)
représenté par M^e Geneviève Paquet;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)
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.

1. INTRODUCTION

[1] Le 7 juillet 2017, Société en commandite 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 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] Dans le cadre de ce dossier, entre le 16 novembre 2017 et le 17 juillet 2019, Société en commandite Gaz Métro, devenue ensuite Énergir, s.e.c. (Énergir), dépose et amende plusieurs fois cette demande dont, notamment, la modification portant sur la fixation provisoire d'un tarif GNR².

[3] Durant cette même période, la Régie rend ses décisions D-2018-052 et D-2018-109³ portant, notamment, sur les enjeux et l'obtention du statut d'intervenant au dossier. Dans sa correspondance du 10 juillet 2019, la Régie permet la restriction recherchée par Énergir visant Summitt et GCP pour ce qui est de l'accès aux documents confidentiels, notamment les contrats avec les fournisseurs de GNR⁴.

[4] Le *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par le distributeur* (le Règlement) est publié le 3 avril 2019 dans la Gazette officielle du Québec⁵.

[5] Lors d'une audience tenue le 7 juin 2019, puis dans sa décision D-2019-070⁶, la Régie approuve les caractéristiques du contrat ayant fait l'objet d'une demande prioritaire de la part d'Énergir, tel que soumis et déposé sous pli confidentiel par cette dernière. Elle crée également un compte de frais reportés pour capter l'écart entre le coût d'achat prévu au contrat et celui fixé par la formule d'établissement prévue à la décision D-2015-107⁷ et requiert que la vente du GNR acquis par ce contrat se réalise en fonction des tarifs déjà autorisés par la Régie et applicables au moment de la vente.

¹ [RLRQ, c. R-6.01](#).

² Pièces [B-0020](#), [B-0022](#), [B-0026](#), [B-0033](#), [B-0071](#), [B-0092](#), [B-0118](#), [B-0130](#) et [B-0134](#).

³ Décisions [D-2018-052](#) et [D-2018-109](#).

⁴ Pièce [A-0038](#), p. 2.

⁵ Décret [233-2019](#) du 20 mars 2019, G.O.Q. n^o 14 du 3 avril 2019, p. 911 ([RLRQ, c. R-6.01](#), a. 112, 1^{er} al., par. 4.).

⁶ Décision [D-2019-070](#).

⁷ Dossier R-3909-2014, décision [D-2015-107](#).

[6] Le 10 juillet 2019, Énergir confirme à la Régie qu'elle retire du dossier sa preuve relative au tarif de rachat garanti (TRG) visant les producteurs subventionnés⁸. Elle l'informe également qu'elle entend déposer, en août 2019, une preuve portant sur une stratégie d'achat du GNR (en remplacement du TRG) permettant de sécuriser les volumes nécessaires à l'atteinte du seuil de 1 % prévu au Règlement, sans qu'il soit requis d'obtenir des approbations sur chacun des éventuels contrats d'achat de GNR, afin de respecter l'atteinte de ce seuil.

[7] En réponse à la proposition d'Énergir, présentée lors de l'audience des 16 et 17 juillet 2019, aux commentaires des intervenants formulés lors de l'audience ou par écrit par la suite et, finalement, à ceux d'Énergir en date du 30 juillet 2019⁹, la Régie, par sa lettre procédurale du 7 août 2019¹⁰, fait état du traitement du dossier, qu'elle adopte quant aux étapes ultérieures. Elle y demande notamment à Énergir :

« [...] de déposer sa preuve à l'égard des caractéristiques des contrats d'acquisition de GNR, comme elle le proposait, au mois d'août 2019. À la fin de cette étape, la Régie se prononcera sur les caractéristiques, après avoir dûment entendu les participants intéressés sur cette question. D'ici la fin de l'Étape B, la Régie pourra, le cas échéant, se prononcer au cas par cas sur des contrats d'approvisionnement en GNR ».

[8] Le 22 août 2019, Énergir dépose auprès de la Régie une demande visant l'approbation des caractéristiques d'un contrat d'achat de GNR conclu avec la Coop Agri-Énergie Warwick (la Coop) (la Demande)¹¹. Cette Demande est présentée en vertu des articles 31 (2^o), 48 et 72 de la Loi. Elle invite la Régie à statuer sur la Demande, dans un délai de 45 jours suivant le dépôt de la preuve, soit en date du 4 octobre 2019, afin de respecter l'échéancier du projet et d'éviter des hausses de coûts¹².

[9] Le 5 septembre 2019, la Régie publie sa décision procédurale concernant la Demande. Elle y détermine qu'elle procédera à son étude par la tenue d'une audience publique.

⁸ Pièce [B-0123](#).

⁹ Pièce [B-0159](#).

¹⁰ Pièce [A-0051](#).

¹¹ Pièce [B-0164](#).

¹² Pièce [B-0165](#), p. 3.

[10] L'audience se déroule les 30 septembre et 1^{er} octobre 2019. Énergir dépose sa plaidoirie le 2 octobre 2019. Les intervenants déposent leur plaidoirie et Énergir, sa réplique le 3 octobre 2019.

[11] Le 3 octobre 2019, Énergir dépose une demande de révision de la décision D-2019-107 (la Demande en révision).

[12] Le 4 octobre 2019, la Régie dépose une lettre demandant aux participants de commenter, le même jour, le traitement procédural à suivre en raison de la Demande de révision¹³ et ces derniers déposent leurs commentaires à cet égard.

[13] Par la présente décision, la Régie se prononce sur la demande d'Énergir.

2. CADRE LÉGAL

Pouvoirs généraux

[14] La Loi s'applique à la fourniture et à la distribution de gaz naturel. Elle s'applique également à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit (article 1 de la Loi).

[15] Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du distributeur. De plus, elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif (article 5 de la Loi).

[16] La Régie a compétence exclusive pour surveiller les opérations du distributeur afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants (article 31(2) de la Loi) et paient selon un juste tarif (article 31(2.1) de la Loi).

¹³ Pièce [A-0070](#).

[17] La liste des compétences contenues à l'article 31 de la Loi n'est pas exhaustive, puisque cette dernière prévoit que la Régie a compétence exclusive pour décider de toute autre demande soumise en vertu de la Loi (article 31(5) de la Loi).

[18] La Régie peut décider en partie seulement d'une demande et elle peut rendre toute décision ou ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des personnes concernées (article 34 de la Loi).

[19] La Régie détermine par règlement la forme, la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement.

Approbation du plan d'approvisionnement

[20] Selon l'article 31 de la Loi, la Régie a compétence exclusive pour surveiller les opérations du distributeur afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et qu'ils paient selon un juste tarif.

[21] L'article 72 de la Loi mentionne que le distributeur 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 [...] ».

[22] Selon le *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*¹⁴, le plan d'approvisionnement doit, notamment, contenir les renseignements suivants :

- les caractéristiques des contrats d'approvisionnements additionnels requis pour satisfaire les besoins de la clientèle;

¹⁴ [RLRQ, c. R-6.01, r. 8.](#)

- les objectifs visés et la stratégie déployée au cours de la prochaine année concernant les contrats d'approvisionnements additionnels requis ainsi que les caractéristiques des contrats que le distributeur entend conclure (produits, risques et mesures pour atténuer ces risques);
- les mesures pour disposer d'une capacité de transport adéquate;
- l'avancement et les résultats atteints par le plan précédent;
- les données techniques, les hypothèses retenues, les méthodologies appliquées et la justification de leurs choix.

[23] Dans sa décision D-2014-064, la Régie indiquait qu'à son avis :

« [...] une fois approuvé, un tel plan ne peut être modifié unilatéralement quant à ses éléments importants. Si c'était le cas, il y aurait lieu de se questionner sérieusement sur l'utilité de l'approbation accordée par la Régie aux termes de l'article 72 de la Loi et, incidemment, sur sa capacité de s'assurer de la suffisance des approvisionnements et du paiement d'un juste tarif par les consommateurs »¹⁵. [nous soulignons]

[24] Comme l'indiquait la Régie dans sa décision D-2006-27 :

« [...] le pouvoir d'approbation conféré à la Régie par l'article 74.2 de la Loi s'inscrit, à l'instar d'autres pouvoirs (tels que, par exemple, celui d'approuver le plan d'approvisionnement ou celui d'autoriser des projets d'acquisition ou de construction d'immeubles ou d'actifs), dans le contexte plus général de sa compétence exclusive de surveiller les opérations du Distributeur pour s'assurer en particulier que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif »¹⁶. [nous soulignons]

¹⁵ Dossier R-3837-2013 Phase 2, décision [D-2014-064](#), p. 18, par. 55.

¹⁶ Dossier R-3573-2005, décision [D-2006-27](#), p. 6.

3. DÉCISION DE LA RÉGIE

3.1 TRAITEMENT PROCÉDURAL

[25] Le 3 octobre 2019, Énergir dépose la Demande en révision par laquelle elle conteste, notamment, la compétence de la Régie en vertu des articles 48 et 72 de la Loi d'imposer une limite aux contrats d'acquisition qui peuvent être comptabilisés à l'intérieur du compte d'écart.

[26] Plus particulièrement aux paragraphes 61 à 74 de la Demande en révision, Énergir soumet que la Régie excède sa compétence lorsqu'elle intervient sur les marchés non réglementés du GNR. Elle soutient que la Régie ne peut chercher à intervenir directement ou par effet ricochet, sous couvert de l'action de l'entreprise réglementée, dans les marchés du GNR. Or, selon Énergir, en réglementant la faculté de contracter de son assujetti, la Régie affecte le processus transactionnel et le rapport de force entre négociants et, par conséquent, intervient sur le marché du GNR.

[27] Cette position exprimée par Énergir dans sa Demande de révision soulève la question de la pertinence pour la Régie de se prononcer sur la Demande d'Énergir d'approuver le Contrat car, en approuvant ou en rejetant les caractéristiques du Contrat, la Régie risquerait d'affecter, selon l'un des arguments mis de l'avant dans la Demande de révision, le marché du GNR.

[28] En conséquence, le 4 octobre 2019, la Régie demande aux participants au dossier de commenter, le même jour, le traitement procédural à suivre dans les présentes circonstances, particulièrement en ce qui a trait au caractère opportun de suspendre l'examen du dossier, en tout ou en partie.

[29] Après examen des commentaires fournis par les participants, la Régie croit opportun de rendre sa décision concernant le Contrat avec la Coop.

[30] En effet, la Demande d'approbation du Contrat a été déposée auprès de la Régie le 22 août 2019. Par conséquent, les termes des caractéristiques de prix, de volumes et de durée qui ont été conclues l'ont été avant que la Régie fasse connaître sa décision D-2019-107 et le Contrat n'a pu être influencé par la Décision comme le prétend la Demande en révision.

[31] Par ailleurs, en raison des volumes marginaux impliqués, ceux-ci ne pourraient avoir un impact significatif sur la clientèle d'Énergir.

[32] Enfin, la Régie se doit de considérer l'intérêt public mais, ce faisant, elle doit également évaluer l'impact qu'une suspension aurait sur le co-contractant d'Énergir. Si la Régie ne rend pas sa décision, quelle qu'elle soit, ce dernier pourrait subir un préjudice en raison de cette absence de décision. Comme le mentionne SÉ-AQLPA, un abandon du projet dans ces circonstances pourrait nuire à l'essor de la production de GNR au Québec.

[33] C'est pourquoi la Régie publie la présente décision, avec motifs à suivre.

3.2 CONTRAT AVEC LA COOP

[34] Dans ses décisions passées, la Régie a approuvé les caractéristiques des contrats qu'Énergir entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois en gaz naturel conventionnel et, par la décision D-2015-107, les caractéristiques des contrats qu'elle entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois en GNR.

[35] Or, Énergir souhaite modifier l'autorisation reçue par la Régie dans sa décision D-2015-107 en ce qui a trait aux caractéristiques des contrats de GNR. Une première demande a été faite en ce sens en juillet 2017, puis celle-ci a été retirée en avril 2019. Une nouvelle stratégie d'acquisition du GNR a été déposée par Énergir le 11 septembre 2019 pour examen dans le cadre de l'Étape B du présent dossier.

[36] Énergir souhaite conclure des contrats pour l'acquisition de GNR alors même qu'elle demande à la Régie d'examiner sa demande d'approbation du plan d'approvisionnement en lien avec le GNR. Bien qu'elle soutient qu'il n'est pas requis par la Loi que la Régie approuve chacun des contrats, Énergir demande à la Régie d'examiner les caractéristiques des contrats d'acquisition, telles que le prix, la durée et les volumes, afin de les autoriser.

[37] La Régie réitère¹⁷ qu'en présence d'une modification substantielle au plan d'approvisionnement d'Énergir, il est logique de soutenir que cette dernière doit s'adresser à elle afin d'obtenir une approbation.

[38] La Régie est d'avis que l'enjeu de l'approvisionnement en GNR et des contrats d'acquisition de GNR recherchés par Énergir constitue une modification substantielle à son plan d'approvisionnement et qu'elle doit rechercher l'approbation de la Régie considérant son impact important sur l'approbation de tarifs justes et raisonnables.

[39] La Régie est d'avis que le Contrat avec la Coop fait partie des contrats qu'Énergir a choisi de déposer de manière ad hoc, en raison de leur caractère urgent, afin de pouvoir recevoir son autorisation d'ici la détermination finale sur la stratégie d'acquisition du GNR.

[40] Dès le dépôt de la Demande, Énergir souligne à la pièce B-0166 :

« En l'occurrence, Énergir invite respectueusement la Régie à approuver les caractéristiques du contrat d'approvisionnement en GNR conclu entre Énergir et la Coop, et ce, dans un délai de 45 jours suivant le dépôt de la présente preuve »¹⁸.

[41] Prenant en compte la situation évoquée dans la Demande d'Énergir, la Régie rend la présente décision et détaillera ses motifs ultérieurement.

[42] La Régie juge que la preuve au dossier permet d'approuver les caractéristiques du Contrat, considérant les éléments suivants.

[43] D'abord, la Régie juge que la durée du Contrat est longue. Cela dit, ce n'est pas inattendu pour des projets dans un secteur en développement. Elle constate qu'une durée de contrat de 20 ans semble commune parmi les producteurs de GNR actuels et potentiels contactés par Énergir¹⁹.

[44] En ce qui a trait au prix du Contrat, la Régie ne retient pas les méthodes proposées par Énergir, tant celle de comparaison avec le marché du carburant de la Californie que

¹⁷ Dossier R-3837-2013, décision [D-2014-064](#), p. 18, par 57.

¹⁸ Pièce B-0166, p. 7 (sous pli confidentiel).

¹⁹ Pièce B-0200, Annexe 1 (sous pli confidentiel).

celle du coût de revient du producteur, afin de déterminer si le prix est avantageux pour sa clientèle²⁰.

[45] De plus, bien que le prix du Contrat soit élevé par rapport à celui des autres producteurs de GNR identifiés par Énergir²¹, la part relativement faible de ses volumes dans l'atteinte des objectifs à court et à long terme induit un impact marginal sur le coût d'acquisition de l'ensemble des volumes contractés.

[46] Aussi, la Régie juge que le risque est faible que le Contrat pèse fortement sur les coûts d'approvisionnement en GNR ou sur les revenus requis d'Énergir. En effet, les volumes contractés étant relativement faibles²², ils contrebalancent les facteurs défavorables que sont le prix et la durée du contrat.

[47] Par ailleurs, l'enjeu de la quantité contractuelle annuelle soulevée par l'ACEFQ est en lien avec le poids combiné des contrats d'acquisition de GNR et, de ce fait, la Régie estime que cet enjeu doit être plutôt examiné dans le cadre de l'Étape B du présent dossier.

[48] La Régie est d'avis qu'approuver les caractéristiques du Contrat favorise l'accroissement de la production de GNR au Québec, telle que recherchée par la *Politique énergétique 2030*²³.

[49] Par ailleurs, la Régie relève l'interprétation du Règlement par la FCEI, en particulier son assertion que ce Règlement n'impose pas d'obligation assujettissant la livraison de GNR par Énergir exclusivement sur le territoire de sa franchise de distribution²⁴. Ce faisant, il remet en cause la nécessité pour Énergir d'obtenir les volumes pour l'atteinte de son obligation réglementaire pour la première année.

[50] La Régie note aussi que ce Règlement fait l'objet d'une interprétation différente par Énergir²⁵.

²⁰ Pièces B-0198, p. 4 à 6, et B-0218 (sous pli confidentiel).

²¹ Pièce B-0200, Annexe 1 (sous pli confidentiel).

²² Pièce B-0166, p. 7 (sous pli confidentiel).

²³ [Politique énergétique 2030](#), p. 54.

²⁴ Pièce [C-FCEI-0033](#), p. 3 à 5.

²⁵ Pièces [B-0219](#), p. 13, et [B-0223](#), p. 5 et 6.

[51] Pour la présente Demande concernant le Contrat, et considérant les autres motifs, la Régie ne juge pas nécessaire de se prononcer sur l'interprétation du Règlement. Cette interprétation pourra être discutée de manière plus complète lors de l'Étape B du présent dossier.

[52] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

APPROUVE les caractéristiques du contrat d'achat de GNR avec la Coop Agri-Énergie Warwick décrites à la pièce B-0166.

Lise Duquette
Régisseur

Françoise Gagnon
Régisseur

Nicolas Roy
Régisseur

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2019-123 Motifs	R-4008-2017	25 février 2020
----------------------	-------------	-----------------

PRÉSENTS :

Lise Duquette
Françoise Gagnon
Nicolas Roy
Régisseurs

Énergir, s.e.c.
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Motifs de la décision D-2019-123

Demande d'approbation des caractéristiques d'un contrat d'achat de gaz naturel renouvelable conclu avec la Coop Agri-Énergie Warwick

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^{es} Hugo Sigouin-Plasse et Philip Thibodeau.

Intervenants :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)

représentée par M^e Hélène Sicard;

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)

représentée par M^e Paule Hamelin et M^e Nicolas Dubé;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI)

représentée par M^e Jean-Philippe Therriault;

GCP Énergies Inc. (GCP)

représentée par M^e Olivier Archambault-Lafond;

Groupe de recommandations et d'actions pour un meilleur environnement (GRAMÉ)

représenté par M^e Geneviève Paquet;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)

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.

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	5
2.	CADRE RÉGLEMENTAIRE	7
3.	CONTEXTE	10
4.	POSITION DES PARTICIPANTS	10
4.1	ÉNERGIR	10
4.2	LES INTERVENANTS	17
5.	OPINION DE LA RÉGIE	22
	DISPOSITIF	27

1. INTRODUCTION

[1] Le 7 juillet 2017, Société en commandite 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 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] Dans le cadre de ce dossier, entre le 16 novembre 2017 et le 17 juillet 2019, Société en commandite Gaz Métro, devenue ensuite Énergir, s.e.c. (Énergir), dépose et amende plusieurs fois cette demande dont, notamment, la modification portant sur la fixation provisoire d'un tarif GNR².

[3] Durant cette même période, la Régie rend ses décisions D-2018-052 et D-2018-109³ portant, notamment, sur les enjeux et l'obtention du statut d'intervenant au dossier. Dans sa correspondance du 10 juillet 2019, la Régie permet la restriction recherchée par Énergir visant Summitt et GCP quant à l'accès aux documents confidentiels, notamment les contrats avec les fournisseurs de GNR⁴.

[4] Le *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par le distributeur* (le Règlement) est publié le 20 mars 2019 dans la Gazette officielle du Québec⁵ et est entré en vigueur le 3 avril 2019.

[5] Lors d'une audience tenue le 7 juin 2019, puis dans sa décision D-2019-070⁶, la Régie approuve les caractéristiques du contrat ayant fait l'objet d'une demande prioritaire de la part d'Énergir, tel que soumis et déposé sous pli confidentiel par cette dernière. Elle crée également un compte de frais reportés pour capter l'écart entre le coût d'achat prévu au contrat et celui fixé par la formule d'établissement prévue à la décision D-2015-107⁷ et requiert que la vente du GNR acquis par ce contrat se réalise en fonction des tarifs qu'elle a déjà autorisés et applicables au moment de la vente.

¹ [RLRQ, c. R-6.01](#).

² Pièces [B-0020](#), [B-0022](#), [B-0026](#), [B-0033](#), [B-0071](#), [B-0092](#), [B-0118](#), [B-0130](#) et [B-0134](#).

³ Décisions [D-2018-052](#) et [D-2018-109](#).

⁴ Pièce [A-0038](#), p. 2.

⁵ Décret [233-2019](#) du 20 mars 2019, G.O.Q. n^o 14 du 3 avril 2019, p. 911 ([RLRQ, c. R-6.01](#), a. 112, 1^{er} al., par. 4).

⁶ Décision [D-2019-070](#).

⁷ Dossier R-3909-2014, décision [D-2015-107](#).

[6] Le 10 juillet 2019, Énergir confirme à la Régie qu'elle retire du dossier sa preuve relative au tarif de rachat garanti (TRG) visant les producteurs subventionnés⁸. Elle l'informe également qu'elle entend déposer, en août 2019, une preuve portant sur une stratégie d'achat du GNR (en remplacement du TRG) permettant de sécuriser les volumes nécessaires à l'atteinte du seuil de 1 % prévu au Règlement, sans qu'il soit requis d'obtenir des approbations sur chacun des éventuels contrats d'achat de GNR, afin de respecter l'atteinte de ce seuil.

[7] En réponse à la proposition d'Énergir, présentée lors de l'audience des 16 et 17 juillet 2019, aux commentaires des intervenants formulés lors de l'audience ou par écrit par la suite et, finalement, à ceux d'Énergir en date du 30 juillet 2019⁹, la Régie, par sa lettre procédurale du 7 août 2019¹⁰, fait état du traitement du dossier, qu'elle adopte quant aux étapes ultérieures. Elle y demande, notamment, à Énergir :

« [...] de déposer sa preuve à l'égard des caractéristiques des contrats d'acquisition de GNR, comme elle le proposait, au mois d'août 2019. À la fin de cette étape, la Régie se prononcera sur les caractéristiques, après avoir dûment entendu les participants intéressés sur cette question. D'ici la fin de l'Étape B, la Régie pourra, le cas échéant, se prononcer au cas par cas sur des contrats d'approvisionnement en GNR ».

[8] Le 22 août 2019, Énergir dépose auprès de la Régie une demande visant l'approbation des caractéristiques d'un contrat d'achat de GNR conclu avec la Coop Agri-Énergie Warwick (la Coop) (la Demande)¹¹. La Demande est présentée en vertu des articles 31 (2^o), 48 et 72 de la Loi. Elle invite la Régie à statuer sur la Demande, dans un délai de 45 jours suivant le dépôt de la preuve, soit en date du 4 octobre 2019, afin de respecter l'échéancier du projet et d'éviter des hausses de coûts¹².

[9] Le 5 septembre 2019, la Régie publie sa décision procédurale D-2019-109¹³ relative à la Demande. Elle y détermine qu'elle procédera à son étude par la tenue d'une audience publique.

⁸ Pièce [B-0123](#).

⁹ Pièce [B-0159](#).

¹⁰ Pièce [A-0051](#).

¹¹ Pièce [B-0164](#).

¹² Pièce [B-0165](#), p. 3.

¹³ Décision [D-2019-109](#).

[10] L'audience se déroule les 30 septembre et 1^{er} octobre 2019. Énergir dépose sa plaidoirie le 2 octobre 2019. Le 3 octobre 2019, les intervenants déposent leur plaidoirie et Énergir dépose sa réplique.

[11] Le 3 octobre 2019, Énergir dépose une demande de révision de la décision D-2019-107¹⁴ (la Demande de révision).

[12] Le 4 octobre 2019, la Régie dépose une lettre demandant aux participants de commenter, le même jour, le traitement procédural à suivre en raison de la Demande de révision¹⁵ et ces derniers déposent leurs commentaires à cet égard.

[13] Le 8 octobre 2019, la Régie rend sa décision D-2019-123 Motifs à suivre¹⁶, par laquelle elle approuve la Demande.

[14] Par la présente décision, la Régie expose les motifs de sa décision D-2019-123.

2. CADRE RÉGLEMENTAIRE

Pouvoirs généraux

[15] La Loi s'applique à la fourniture et à la distribution de gaz naturel. Elle s'applique également à toute autre matière énergétique, dans la mesure où elle le prévoit (article 1 de la Loi).

[16] Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du distributeur. De plus, 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 (article 5 de la Loi).

¹⁴ Décision [D-2019-107](#).

¹⁵ Pièce [A-0070](#).

¹⁶ Décision [D-2019-123 Motifs à suivre](#).

[17] La Régie a compétence exclusive pour surveiller les opérations du distributeur afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants (article 31 (2) de la Loi) et paient selon un juste tarif (article 31 (2.1) de la Loi).

[18] La liste des compétences contenues à l'article 31 de la Loi n'est pas exhaustive, puisque le paragraphe 5 de cet article prévoit que la Régie a compétence exclusive pour décider de toute autre demande soumise en vertu de la Loi.

[19] La Régie peut décider en partie seulement d'une demande et elle peut rendre toute décision ou ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des personnes concernées (article 34 de la Loi).

Plan d'approvisionnement

[20] En matière d'approvisionnement, l'article 72 de la Loi prévoit que le distributeur 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 [...] ».

[21] Selon le *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*¹⁷, le plan d'approvisionnement doit, notamment, contenir les renseignements suivants :

- les caractéristiques des contrats d'approvisionnements additionnels requis pour satisfaire les besoins de la clientèle;
- les objectifs visés et la stratégie déployée au cours de la prochaine année concernant les contrats d'approvisionnements additionnels requis ainsi que les caractéristiques des contrats que le distributeur entend conclure (produits, risques et mesures pour atténuer ces risques);
- les mesures pour disposer d'une capacité de transport adéquate;
- l'avancement et les résultats atteints par le plan précédent;

¹⁷ [RLRQ, c. R-6.01, r. 8.](#)

- les données techniques, les hypothèses retenues, les méthodologies appliquées et la justification de leurs choix.

[22] Dans sa décision D-2014-064, la Régie indiquait qu'à son avis :

« [...] *une fois approuvé, un tel plan ne peut être modifié unilatéralement quant à ses éléments importants. Si c'était le cas, il y aurait lieu de se questionner sérieusement sur l'utilité de l'approbation accordée par la Régie aux termes de l'article 72 de la Loi et, incidemment, sur sa capacité de s'assurer de la suffisance des approvisionnements et du paiement d'un juste tarif par les consommateurs* »¹⁸. [nous soulignons]

[23] Comme l'indiquait la Régie dans sa décision D-2006-27 :

« [...] *le pouvoir d'approbation conféré à la Régie par l'article 74.2 de la Loi s'inscrit, à l'instar d'autres pouvoirs (tels que, par exemple, celui d'approuver le plan d'approvisionnement ou celui d'autoriser des projets d'acquisition ou de construction d'immeubles ou d'actifs), dans le contexte plus général de sa compétence exclusive de surveiller les opérations du Distributeur pour s'assurer en particulier que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif [note de bas de page omise]* »¹⁹. [nous soulignons]

[24] Dans ses décisions passées en matière d'approvisionnements gaziers, la Régie a approuvé les caractéristiques des contrats qu'Énergir entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois en gaz naturel conventionnel.

[25] Par sa décision D-2015-107²⁰, la Régie approuvait les caractéristiques de durée, de volume et de prix prévus à l'entente de principe avec la Ville de Saint-Hyacinthe, afin de satisfaire les besoins des marchés québécois en GNR. Cette décision approuvait, notamment, quant au prix du GNR, une formule d'établissement par laquelle Énergir pouvait acquérir le GNR à un prix équivalent à la somme du prix du marché pour la fourniture de gaz naturel conventionnel et des coûts évités relatifs au transport, à la compression et à l'acquisition de droits d'émissions prévus selon le *Règlement*

¹⁸ Dossier R-3837-2013 Phase 2, décision [D-2014-064](#), p. 18, par. 55.

¹⁹ Dossier R-3573-2005, décision [D-2006-27](#), p. 6. Il s'agit d'un dossier dans le secteur de l'électricité.

²⁰ Dossier R-3909-2014, décision [D-2015-107](#).

*concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*²¹.

3. CONTEXTE

[26] Lors du dépôt de la Demande, Énergir a demandé à la Régie de rendre sa décision dans un délai de 45 jours suivant le dépôt de sa preuve²², afin d'éviter une éventuelle hausse des coûts de réalisation du projet.

[27] C'est dans ce contexte et afin qu'Énergir et le fournisseur concerné puissent connaître la décision de la Régie en temps opportun, que cette dernière a rendu sa décision D-2019-123 - Motifs à suivre le 8 octobre 2019. La présente décision en exprime les motifs.

4. POSITION DES PARTICIPANTS

4.1 ÉNERGIR

[28] La Coop a été formée par des producteurs agricoles de la région de Warwick qui exploiteront le premier biodigesteur agricole coopératif au Québec, afin de produire du GNR.

[29] Le 21 août 2019, Énergir et la Coop concluaient une première entente, afin d'assurer le raccordement du site de production de GNR au réseau de distribution d'Énergir. Le projet, qui consiste à raccorder au réseau d'Énergir un complexe de biométhanisation, aura une capacité de production de 2,3 Mm³ de GNR sur une base annuelle.

²¹ [RLRQ, c. Q-2, r. 46.1.](#)

²² Pièce [B-0165](#), p. 3.

[30] Une deuxième entente, visant cette fois-ci l'achat, par Énergir, de la production de la Coop, a également été signée le 20 août 2019 (le Contrat). Selon ce contrat, le prix d'achat du GNR par Énergir serait de [REDACTED], pour une durée de [REDACTED].

[31] En ce qui a trait aux caractéristiques des contrats de GNR, Énergir invite la Régie à approuver les caractéristiques du Contrat.

[32] Le Contrat s'inscrit plus largement dans ses besoins d'approvisionnement en GNR, pour lesquels Énergir dépose, à l'Étape B du présent dossier, une stratégie d'achat.

[33] Le Contrat en est un de type « nouveaux projets » (Greenfield). Selon Énergir, ce type de contrat permet, d'une part, de sécuriser des volumes pour atteindre les cibles du Règlement à un prix avantageux, car il est escompté et, d'autre part, de réduire l'exposition d'Énergir au risque de marché, en offrant une bonne prévisibilité dans le temps.

[34] Énergir soutient qu'elle n'est pas tenue par la Loi de faire approuver par la Régie chacun de ses contrats d'approvisionnement²³. Toutefois, d'ici la fin de l'Étape B sur les caractéristiques des contrats de fourniture de GNR qu'elle entend conclure afin de satisfaire la quantité minimale de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel à partir de 2020, prévue au Règlement, Énergir entend soumettre à la Régie, au cas par cas et pour approbation, les caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GNR qu'elle entend conclure. C'est dans ce contexte qu'elle demande à la Régie d'approuver les caractéristiques de prix, de durée ainsi que les volumes du Contrat.

[35] Selon Énergir, le Contrat lui permet de satisfaire les besoins de sa clientèle, tout en étant avantageux pour cette dernière.

[36] Selon Énergir, la production agricole est un élément-clé dans le développement de la filière de GNR au Québec. Deux études viennent soutenir l'importance de ce secteur, soit celle intitulée « Production québécoise de gaz naturel renouvelable (GNR) : un levier pour la transition énergétique », réalisée par Deloitte et WSP, et celle intitulée

²³ Pièce B-0219, p. 3 et 4, par. 5 et 6 (pièce confidentielle).

« Trajectoires de réduction d'émissions de GES de Québec », réalisée par Dunsky pour le Ministère de l'Environnement et la lutte contre les changements climatiques²⁴.

[37] De plus, Transition énergétique Québec, Investissement Québec et Desjardins ont confirmé le financement du projet de la Coop comme premier projet de biométhanisation agricole québécois à des fins d'injection dans un réseau gazier²⁵.

[38] Par ailleurs, Énergir considère que le développement de la filière de GNR lui permettra de contribuer à l'atteinte des objectifs de la Politique énergétique 2030 (la Politique), notamment ceux consistant à privilégier une économie faible en carbone, à favoriser une consommation responsable et à stimuler l'innovation technologique²⁶. Elle ajoute que le GNR lui permettra aussi de contribuer à l'atteinte de certaines cibles de la Politique, soit d'augmenter de 25 % la production totale d'énergies renouvelables et de 50 % la production de bioénergie.

[39] Énergir précise les caractéristiques de prix, de durée ainsi que les volumes du Contrat.

Prix

[40] Le Contrat prévoit un prix d'achat du GNR de [REDACTED].

[41] Énergir établit une base de comparaison pour le prix, afin d'en évaluer le caractère avantageux. En l'absence d'indice de prix pour le GNR, elle utilise le marché *spot* de *Low Carbon Fuel Standard* (LCFS) et de *Renewable Fuels Standard* et, plus spécifiquement, les *Renewable Identification Numbers*, valorisant le GNR comme carburant routier. Ces marchés ont pour fonction d'établir la valeur marchande des attributs environnementaux du GNR.

[42] Selon Énergir, cette valeur du GNR sur le marché du carburant routier aux États-Unis lui permet d'évaluer le prix auquel le GNR est vendu dans les différents marchés. Selon elle, l'étude de ce marché est un incontournable dans l'analyse de la

²⁴ Pièce [B-0165](#), p. 2.

²⁵ Pièce [B-0165](#), p. 2 et 3.

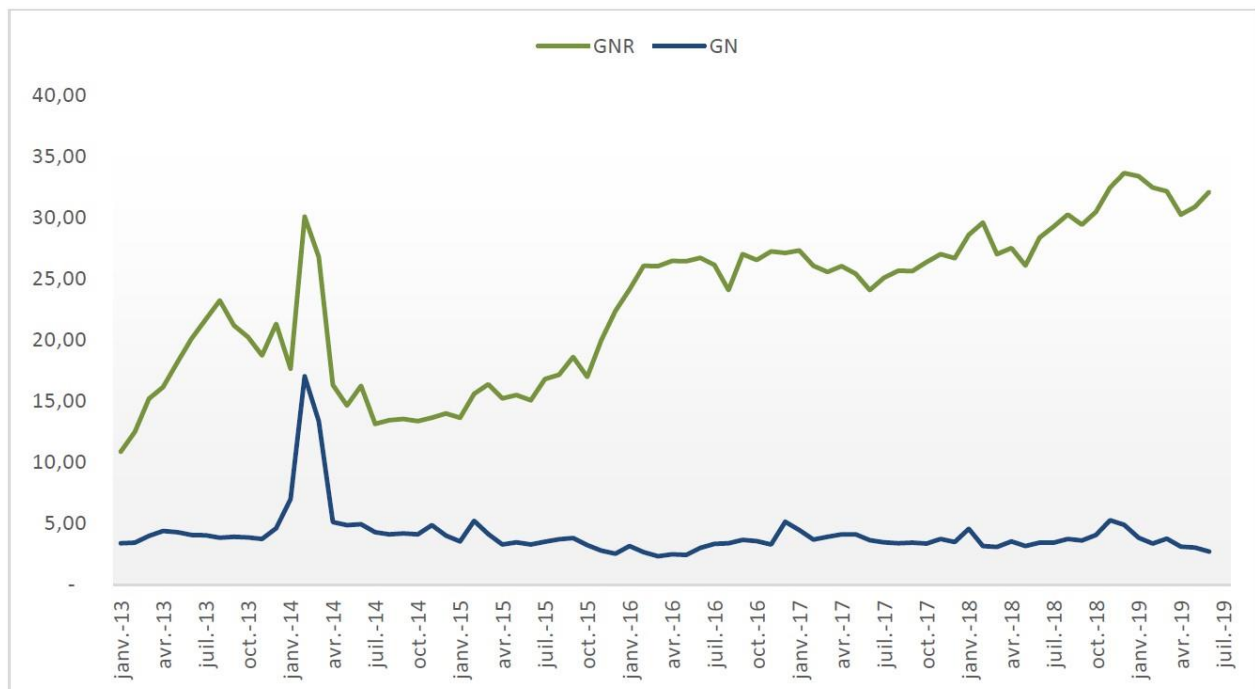
²⁶ Pièce [B-0096](#), p. 4.

valeur du GNR, puisqu'en Amérique du Nord, près de 95 % des ventes de GNR sont effectuées par des ententes négociées sur des marchés particuliers, plus particulièrement dans le transport routier où des obligations environnementales obligent l'achat de carburants propres.

[43] Énergir a évalué la valeur du GNR sur le marché du carburant routier aux États-Unis en appliquant certaines hypothèses²⁷. Tel que le démontre le graphique 1 qui suit, le prix du GNR oscille, depuis 2016, entre 24 \$/GJ et 33 \$/GJ. En d'autres termes, l'attribut environnemental prend de la valeur comparativement au gaz naturel traditionnel, dont le prix demeure constant.

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DE LA VALEUR DU GNR VS GAZ NATUREL TRADITIONNEL SUR LE MARCHÉ DU CARBURANT AMÉRICAIN



Source : Pièce B-0165, p. 5.

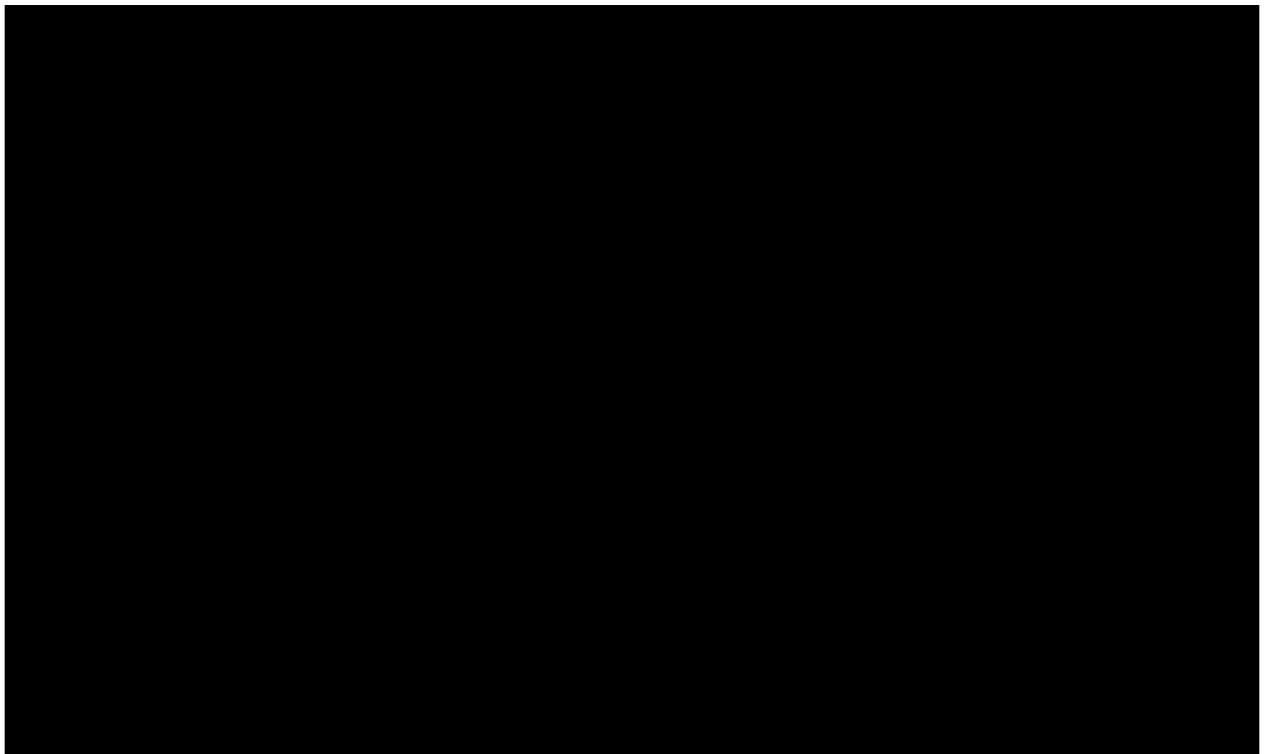
[44] Énergir constate également de ce graphique que le prix prévu au Contrat se situe sous la valeur de ce marché du carburant routier aux États-Unis, ce qui en démontre le caractère avantageux.

²⁷ Pièce [B-0197](#), p. 4 et 5.

[45] Par ailleurs, Énergir affirme que ses connaissances en termes de production de GNR lui ont permis de s'assurer, au moment des négociations, que le prix entendu est un reflet juste des coûts de production et d'un rendement raisonnable du producteur.

[46] Par ailleurs, dans sa preuve relative à sa stratégie d'achat liée à l'Étape B²⁸, Énergir présente, tel que démontré au tableau suivant, des contrats d'achats déjà signés ou en pourparlers avec des producteurs actuels ou potentiels. Ce tableau permet d'établir une comparaison entre le prix prévu au Contrat et celui qu'il serait possible d'obtenir par Énergir auprès de différents producteurs.

TABLEAU 1



Source : Pièce B-0184, annexe 1 (pièce confidentielle).

[47] Énergir soutient que le prix obtenu est plus avantageux en raison de la durée prévue au Contrat. À son avis, le prix aurait été bien plus élevé si elle s'était approvisionnée sur le marché *spot*, tel que démontré dans la section précédente.

²⁸ Pièce B-0184, annexe 1 (pièce confidentielle).

[48] Enfin, Énergir souligne que le Contrat n’aurait pas une forte incidence sur le taux du tarif GNR, puisqu’en considérant l’ensemble de ces projets de production de GNR, elle prévoit un coût d’acquisition moyen avoisinant 56,84¢/m³ (15\$/GJ).

La durée

[49] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED].

[50] [REDACTED]
[REDACTED].

[51] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]²⁹.

Les volumes

[52] En ce qui a trait aux volumes signés, la « Quantité contractuelle annuelle » (QCA) de GNR achetée par Énergir peut s’élever jusqu’à [REDACTED]. Plus spécifiquement, les volumes signés annuels sont exprimés au tableau 2.

TABLEAU 2
ANNÉE CONTRACTUELLE QCA DE GNR

Année contractuelle	QCA de GNR (GJ/année)
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

²⁹ Pièce B-0166, p. 7 (pièce confidentielle).

[REDACTED]	[REDACTED]
------------	------------

Source : Pièce B-0166, p. 7 (pièce confidentielle).

[53] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] 30 .

[54] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] .

[55] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] .

[56] De plus, Énergir soumet que les volumes peuvent paraître marginaux, mais qu'ils sont nécessaires afin d'atteindre la cible de 5 % fixée par le Règlement. Sans les volumes de la biométhanisation de la biomasse agricole et agroalimentaire, elle ne sera pas en mesure d'atteindre cette cible en 2025³¹.

Risques associés au Contrat

[57] Énergir souligne qu'elle est déjà en mesure d'écouler son inventaire de GNR auprès de clients intéressés. De plus, elle propose un tarif provisoire qui lui permet de récupérer l'ensemble des coûts d'achat auprès des clients volontaires.

³⁰ [REDACTED]

³¹ Pièce [B-0165](#), p. 8.

4.2 LES INTERVENANTS

ACEFQ

[58] Selon l'ACEFQ, le Contrat excède les limites que la Régie a imposées par sa décision D-2019-107³², soit que le prix au mètre cube de tout nouvel achat de GNR ne peut excéder de plus de 20 % le tarif GNR de l'année tarifaire en cours. Or, le Contrat [REDACTED] et, dans ces circonstances, la Régie ne devrait pas l'approuver.

[59] Dans tous les cas, l'ACEFQ soutient également que le prix ne serait pas acceptable car il dépasse le niveau de prix acceptable pour les clients volontaires.

[60] De plus, selon l'intervenante, il n'y aurait pas eu démonstration de sa nécessité et de son urgence. Elle craint qu'une augmentation trop importante du prix du GNR résulte en un désistement de la clientèle volontaire et une accumulation d'unités invendues de GNR, au détriment de l'ensemble de la clientèle.

[61] Au surplus, l'ACEFQ plaide que le prix négocié entre Énergir et la Coop ne serait pas acceptable, car il offrirait, selon les informations disponibles, un rendement trop élevé aux actionnaires de la Coop.

[62] Enfin, en ce qui a trait au prix d'achat, l'ACEFQ ne partage pas la prétention d'Énergir à l'effet que le prix du marché américain du carburant, résultant de l'attribution de crédits environnementaux visant à valoriser le GNR destiné à un usage spécifique, puisse constituer une base de comparaison valable. Elle est d'avis qu'il faut évaluer la justification des coûts encourus par un distributeur gazier, dans un contexte qui lui est propre, pour approvisionner en GNR des clients volontaires, pour des usages diversifiés, pour s'acquitter d'une obligation qui lui incombe en vertu d'un Règlement.

[63] Pour ce qui est du volume prévu au Contrat, l'ACEFQ est d'avis que [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

³² Décision [D-2019-107](#).

[REDACTED]

[64] [REDACTED]

[65] Enfin, l'ACEFQ soumet que le Règlement comporte uniquement des cibles volumétriques à atteindre, à compter de l'année tarifaire 2020, établies en fonction d'un pourcentage des volumes totaux de gaz naturel vendus par les distributeurs. Selon elle, le législateur a choisi ou omis d'exprimer quelque autre préoccupation que ce soit, économique, sociale ou environnementale, dans le cadre de ce règlement. Elle ajoute que, puisque le législateur a choisi de ne pas en donner ou a omis d'en donner, la Régie a toute discrétion pour disposer de ces questions, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont déferés³⁴.

ACIG

[66] En tout premier lieu, l'ACIG souligne qu'elle est favorable au développement de la filière de GNR au Québec et à l'atteinte des cibles fixées par le Règlement. Toutefois, elle est d'avis que le développement de cette filière doit se faire de manière à préserver la concurrence et le libre accès au marché du GNR au Québec.

[67] Par ailleurs, elle plaide que la Régie n'est pas juridiquement compétente pour approuver le prix d'achat et tout contrat de fourniture de GNR. À cet égard, elle réitère la position qu'elle a exprimée plus tôt dans le dossier et sur laquelle la Régie n'a pas encore

³³ Pièce C-ACEFQ-0028, p. 5 (pièce confidentielle).

³⁴ Pièce C-ACEFQ-0028, p. 11 (pièce confidentielle).

tranché. L'ACIG plaide ainsi pour que la Régie statue sur sa compétence, avant d'approuver les caractéristiques du Contrat.

[68] Elle souligne que dans l'éventualité où la Régie en venait à la conclusion qu'elle est compétente relativement à l'approbation du prix d'acquisition du GNR, elle s'en remet à sa discrétion quant à l'approbation de la Demande.

FCEI

[69] Selon la FCEI, les deux motivations justifiant l'achat de GNR sont de respecter le Règlement et de répondre aux besoins en GNR de la clientèle³⁵.

[70] L'intervenante évalue que les volumes de GNR livrés devraient être de 60 10⁶m³ pour atteindre la cible fixée par le Règlement en 2020-2021. Elle est d'avis que certaines questions préalables se posent pour déterminer si le Contrat est contributif et nécessaire à l'atteinte du seuil de 1 % fixé par le Règlement.

[71] La FCEI souligne que les achats de GNR anticipés pour 2019-2020 représentent déjà 0,25 % des volumes livrés. Elle ajoute que si la production de la Ville de Saint-Hyacinthe et de [REDACTED] atteint les niveaux prévus à leur contrat respectif, ces achats pourraient représenter plus de 50 % des volumes livrés (excluant la Coop)³⁶. De plus, ces volumes n'incluent pas le niveau de livraison de GNR par des producteurs locaux pour les clients en achats directs, ni pour les clients hors Québec. Par conséquent, la FCEI estime qu'Énergir n'a pas démontré que le Contrat est nécessaire pour atteindre la cible de 1 %.

[72] Par ailleurs, selon son interprétation des *Conditions de service et Tarif* d'Énergir et du Règlement, la FCEI est d'avis que tant et aussi longtemps que du GNR transite par le biais du réseau de distribution d'Énergir, cette dernière rencontre ses obligations, telles que prévues au Règlement, sous réserve que les seuils prévus soient rencontrés, indépendamment que le GNR soit destiné à être consommé à l'intérieur ou à l'extérieur du Québec.

³⁵ Pièce C-FCEI-0031, p. 2 (pièce confidentielle).

³⁶ Pièce C-FCEI-0031, p. 3 et 4 (pièce confidentielle).

[73] Finalement, la FCEI souligne que si, comme l'affirme Énergir, la réalisation du projet de la Coop dépend du Contrat, il n'y a pas lieu d'utiliser la valeur du marché américain pour évaluer le caractère juste et raisonnable du prix payé.

[74] Par conséquent, la FCEI recommande à la Régie de ne pas approuver le Contrat à ce stade du dossier.

GRAME

[75] Le GRAME soumet que les caractéristiques du Contrat peuvent être considérées comme raisonnables et avantageuses pour la clientèle d'Énergir, compte tenu de ses obligations découlant du nouveau cadre réglementaire, et recommande donc à la Régie de les approuver.

[76] Selon lui, la Régie doit tenir compte des intentions de la Politique qui fixe une cible d'augmentation de 50 % de la production de bioénergie au Québec. L'approbation des caractéristiques du Contrat par la Régie constitue un soutien à cette filière émergente, au bénéfice de la clientèle d'Énergir.

ROÉÉ

[77] D'une part, le ROÉÉ se questionne sur la gouvernance du projet et le rôle d'Énergir dans celui-ci.

[78] D'autre part, il estime que le Contrat ne représente pas un risque pour l'ensemble de la clientèle, car il croit qu'Énergir trouvera suffisamment de clients volontaires.

[79] Cependant, le ROÉÉ doute de la nature probante des affirmations d'Énergir, notamment en ce qui a trait au prix d'achat. Selon lui, les propos d'Énergir à l'effet que le projet ne pourra se réaliser si le Contrat n'est pas autorisé (cette autorisation étant essentielle afin d'obtenir le financement nécessaire des institutions financières) contredisent ceux par lesquels elle affirme que la Coop pourrait vendre sur le marché américain du carburant. Dans cette optique, le prix d'achat du Contrat ne peut valablement être comparé au prix du LCFS. C'est pourquoi l'intervenant est d'avis qu'il vaut mieux choisir, à titre de base comparative, le prix observé au Québec ou dans une autre juridiction nord-américaine.

[80] Selon lui, Énergir serait en mesure de se procurer du GNR à un prix nettement inférieur à celui du Contrat.

[81] C'est pourquoi il recommande à la Régie de ne pas approuver le Contrat.

SÉ-AQLPA-GIRAM

[82] SÉ-AQLPA-GIRAM présente des prévisions de volumes de ventes de GNR, en les comparant aux cibles du Règlement pour estimer l'écart à être comblé par Énergir pour chacune des années tarifaires, jusqu'en 2025-2026³⁷. Sur la base de ces prévisions, il en arrive à un déficit, qu'il qualifie de considérable. La Régie reproduit ci-dessous une partie de ce tableau.

TABLEAU 3
VOLUMES PROJETÉS VS REQUIS

Année tarifaire d'Énergir	Ventes totales d'Énergir (annuelles)	Approvisionnement en GNR (annuels)	Ventes totales d'Énergir sans GNR (annuelles)	Ventes totales d'Énergir sans GNR (moyenne des trois années antérieures)	Ventes de GNR (minimum annuel requis par le Règlement)		Surplus/déficit vs minimum requis
					%	Mm ³	
2017-2018	6 094,40	2,00	6 092,40				
2018-2019	6 107,60	5,00	6 102,60				
2019-2020	6 038,60	12,00	6 026,60	6 021,13	0	0,0	
2020-2021	6 084,30	18,00	6 066,30	6 073,87	1	60,74	(42,74)
2021-2022	6 140,20	30,00	6 110,20	6 065,17	1	60,65	(30,65)
2022-2023	6 150,10	34,00	6 116,10	6 067,70	1	60,68	(26,68)
2023-2024	6 160,00	37,00	6 123,00	6 097,53	2	121,95	(84,95)
2024-2025	6 169,90	40,00	6 129,90	6 116,43	2	122,33	(82,33)
2025-2026	6 179,80	43,00	6 136,80	6 123,00	5	306,15	(263,15)

Source : Tableau établi à partir de la pièce C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0043, p. 11 et 12.

[83] SÉ-AQLPA-GIRAM souligne que, bien que le Règlement n'exige pas que le GNR soit de source québécoise, la Régie doit tenir compte, dans l'exercice de sa juridiction

³⁷ Pièce [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0043](#), p. 11 et 12.

d'approbation des plans d'approvisionnement, des préoccupations économiques, sociales et environnementales que le gouvernement lui indique par décret³⁸. Notamment, le décret 1012-2014 favorise l'achat de GNR québécois, afin de réduire les émissions de GES au Québec, conformément à la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles.

[84] De plus, l'intervenant soumet que l'article 5 de la Loi stipule que, dans l'exercice de ses fonctions, la Régie 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 collectif³⁹. Il ajoute que, tant la Politique que le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023 de Transition énergétique Québec favorisent l'essor de la filière de GNR au Québec.

5. OPINION DE LA RÉGIE

[85] Comme mentionné dans la section 2 portant sur le cadre réglementaire, la Régie a approuvé par le passé, en matière d'approvisionnements gaziers, en vertu des articles 31 et 72 de la Loi, les caractéristiques des contrats qu'Énergir entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois en gaz naturel conventionnel. Elle a également approuvé, par sa décision D-2015-107⁴⁰, les caractéristiques de durée, de volume et de prix prévues à l'entente de principe avec la Ville de Saint-Hyacinthe, afin de satisfaire les besoins des marchés québécois en GNR.

[86]

[REDACTED]

⁴¹ :

[REDACTED]

³⁸ Pièce [C-SÉ-AOLPA-GIRAM-0043](#), p. 16.

³⁹ Pièce [C-SÉ-AOLPA-GIRAM-0043](#), p. 19.

⁴⁰ Dossier R-3909-2014, décision [D-2015-107](#).

⁴¹ Pièce B-0184, p. 15 et 16 (pièce confidentielle).

[REDACTED]

[REDACTED]

[87] Plus spécifiquement en matière de GNR, entre la décision D-2015-107 et la décision D-2019-070⁴², la Régie n'a approuvé aucune autre caractéristique, stratégie ou méthodologie relative à l'acquisition de cette fourniture. Or, selon Énergir, le prix d'achat avec la Ville de Saint-Hyacinthe ne représente pas la véritable valeur du GNR⁴³. Elle souhaite établir une stratégie d'achat, énoncée dans le cadre de l'Étape B, qui diffère de la formule d'établissement du prix d'achat de cette décision. D'ici la fin de l'Étape B, Énergir souhaite que la Régie approuve, au cas par cas, les caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GNR qu'elle entend conclure, comme le Contrat.

[88] La Régie considère que les contrats de fourniture dont les caractéristiques, comme celle du prix d'achat, diffèrent significativement des stratégies et méthodologies déjà approuvées, comme celles liées aux indices de marchés ou à la formule d'établissement du prix d'achat, constituent une modification substantielle aux caractéristiques qu'elle a approuvées dans le cadre de plans d'approvisionnement antérieurs d'Énergir.

[89] Elle réitère⁴⁴ qu'en présence d'une modification aussi substantielle au plan d'approvisionnement d'Énergir, il est logique de soutenir que cette dernière doit s'adresser à elle afin d'obtenir une approbation.

[90] La Régie rappelle en particulier le paragraphe suivant de sa décision D-2014-064⁴⁵ :

⁴² Décision [D-2019-070](#).

⁴³ Pièce B-0184, p. 6 (pièce confidentielle).

⁴⁴ Dossier R-3837-2013 Phase 2, décision [D-2014-064](#), p. 18 et 19, par. 55 à 58. Voir également la décision D-2019-123 – Motifs à suivre, p. 8 et suivantes.

⁴⁵ Dossier R-3837-2013 Phase 2, décision [D-2014-064](#), p. 18.

« [55] De l'avis de la Régie, une fois approuvé, un tel plan ne peut être modifié unilatéralement quant à ses éléments importants. Si c'était le cas, il y aurait lieu de se questionner sérieusement sur l'utilité de l'approbation accordée par la Régie aux termes de l'article 72 de la Loi et, incidemment, sur sa capacité de s'assurer de la suffisance des approvisionnements et du paiement d'un juste tarif par les consommateurs ». [nous soulignons]

[91] Ainsi, dans la mesure où les caractéristiques du Contrat, plus particulièrement le coût d'achat du GNR pour Énergir, représentent une modification substantielle par rapport à celles approuvées par la décision D-2015-107, la Régie conclut qu'elles doivent faire l'objet d'une approbation spécifique en vue de leur inclusion au plan d'approvisionnement.

[92] En ce qui a trait au Contrat, la Régie juge que la preuve au dossier permet d'en approuver les caractéristiques, considérant les éléments qui suivent.

[93] En premier lieu, comme le fait remarquer Énergir, les caractéristiques du Contrat doivent être considérées dans leur ensemble, puisqu'elles s'influencent les unes par rapport aux autres, par exemple le prix étant influencé par la durée. Ces caractéristiques doivent également s'apprécier dans leur globalité, en ce que les impacts d'une caractéristique du Contrat sur la clientèle peuvent être atténués ou amplifiés par une autre caractéristique.

[94] Prise isolément, la durée [REDACTED] prévue au Contrat [REDACTED]. Cela pourrait être considéré comme inapproprié, dans la mesure où il s'agit d'une filière émergente en pleine évolution. Les prix du GNR pourraient connaître une réduction en raison, entre autres, d'une offre en GNR plus abondante, liée ou non à une amélioration de la technologie en cette matière.

[95] Cela dit, les contrats de moyenne et [REDACTED] ne sont pas inattendus pour des projets de type « nouveaux projets » (Greenfield). D'ailleurs, concernant le Contrat sous examen, la Régie comprend [REDACTED]⁴⁶.

⁴⁶ Pièce B-0200, annexe 1 (pièce confidentielle).

[96] En ce qui a trait au prix du Contrat, la Régie ne retient pas les méthodes proposées par Énergir, tant la méthode de comparaison avec le marché du carburant de la Californie que celle du coût de revient du producteur, afin de déterminer si le prix est avantageux pour sa clientèle⁴⁷.

[97] D'une part, comme les intervenants l'ont fait remarquer, la preuve est à l'effet que le prix du marché américain du carburant en est un de court terme. [REDACTED]. Ainsi, si la Coop ne peut participer à ce marché, le point de comparaison ne peut être retenu pour évaluer le caractère avantageux du Contrat.

[98] D'autre part, la méthode de l'évaluation du coût de revient du producteur comporte également son lot d'inconvénients. L'un d'eux est sans contredit le fait que la méthodologie requiert que la Régie examine l'évaluation d'Énergir quant au rendement raisonnable que doit faire le producteur de GNR, puis l'approuve. Par cette méthodologie, la Régie viendrait réglementer, de manière indirecte, le rendement auquel les producteurs de GNR, qui choisiraient de vendre leur GNR à Énergir, auraient droit.

[99] La Régie est d'avis que la comparaison avec les autres contrats de GNR, actuels et potentiels, qu'Énergir envisage de conclure, est, d'ici la fin de l'Étape B, la manière la plus appropriée de juger du caractère avantageux du prix du Contrat.

[100] À cet égard, il faut noter que le prix du Contrat est élevé par rapport à celui des autres producteurs de GNR identifiés par Énergir⁴⁸. Ce prix a un effet à la hausse sur le taux du tarif GNR. Il faut noter toutefois que ce prix est déjà presque entièrement pris en compte dans le tarif GNR provisoire.

[101] Toutefois, la part relativement faible des volumes prévus au Contrat, dans l'atteinte des objectifs à court et à long terme, induit un impact marginal sur le coût d'acquisition de l'ensemble des volumes contractés.

[102] Aussi, la Régie estime qu'il est peu probable que le Contrat pèse significativement sur les coûts d'approvisionnement en GNR ou sur les revenus requis d'Énergir. En effet,

⁴⁷ Pièces B-0198, p. 4 à 6, et B-0218 (pièces confidentielles).

⁴⁸ Pièce B-0200, annexe 1 (pièce confidentielle).

les volumes contractés étant relativement faibles⁴⁹, ils contrebalancent et atténuent les facteurs défavorables que sont le prix et la durée du Contrat.

[103] Par ailleurs, l'enjeu de la quantité contractuelle annuelle soulevé par l'ACEFQ est en lien avec le poids combiné des contrats d'acquisition de GNR et, de ce fait, la Régie estime que cet enjeu doit plutôt être examiné dans le cadre de l'Étape B du présent dossier.

[104] La Régie est d'avis que l'approbation des caractéristiques du Contrat favorise l'accroissement de la production de GNR au Québec et s'insère dans les objectifs de la Politique⁵⁰.

[105] En effet, dans la Politique, le gouvernement souhaite « [p]roposer une offre énergétique renouvelée et diversifiée aux consommateurs », l'accroissement de la production de GNR étant un des moyens permettant cette diversification⁵¹. Or, selon la preuve d'Énergir, la production agricole est un élément-clé dans l'augmentation de la production de GNR.

[106] La Régie est d'avis que, malgré des volumes prévus relativement bas, la production du GNR par le biodigesteur agricole de la Coop peut contribuer à l'atteinte de la cible fixée par le gouvernement d'augmenter de 50 Mm³ la quantité de GNR produit annuellement au Québec d'ici à 2020 par rapport à 2016⁵².

[107] Le fait que le Contrat vise des volumes de GNR produit au Québec représente donc un élément important dans l'ensemble des caractéristiques analysées par la Régie.

[108] Par ailleurs, la Régie relève l'interprétation du Règlement par la FCEI, en particulier son assertion que ce règlement n'impose pas d'obligation assujettissant la livraison de GNR par Énergir exclusivement sur le territoire de sa franchise de distribution⁵³. Ce faisant, il remet en cause la nécessité, pour Énergir, d'obtenir les volumes pour l'atteinte de son obligation réglementaire pour la première année.

⁴⁹ Pièce B-0166, p. 7 (pièce confidentielle).

⁵⁰ [Politique](#), p. 54.

⁵¹ *Ibid*, p. 14.

⁵² [Plan d'action de la Politique énergétique 2030](#), p. 3.

⁵³ Pièce C-FCEI-0033, p. 3 à 5 (pièce confidentielle).

[109] La Régie note aussi que le Règlement fait l'objet d'une interprétation différente par Énergir⁵⁴.

[110] À l'égard de la Demande concernant le Contrat, et considérant les autres motifs, la Régie ne juge pas nécessaire de se prononcer sur l'interprétation du Règlement. Cette interprétation pourra être discutée de manière plus complète lors de l'Étape B du présent dossier.

[111] Pour ces motifs,

La Régie de l'énergie :

APPROUVE les caractéristiques du contrat d'achat de GNR avec la Coop Agri-Énergie Warwick décrites à la pièce B-0166.

Lise Duquette

Régisseur

Françoise Gagnon

Régisseur

⁵⁴ Pièces B-0219, p. 13, et B-0223, p. 5 et 6 (pièces confidentielles).

Nicolas Roy

Régisseur