

**énergie**

**Développements réglementaires  
associés à l'émergence de la filière  
québécoise du gaz naturel  
renouvelable**

**Hugo Sigouin-Plasse**

**22 octobre 2018**

**Université Laval**

**Chaire de recherche et d'innovation Goldcorp en droit des  
ressources naturelles et de l'énergie**

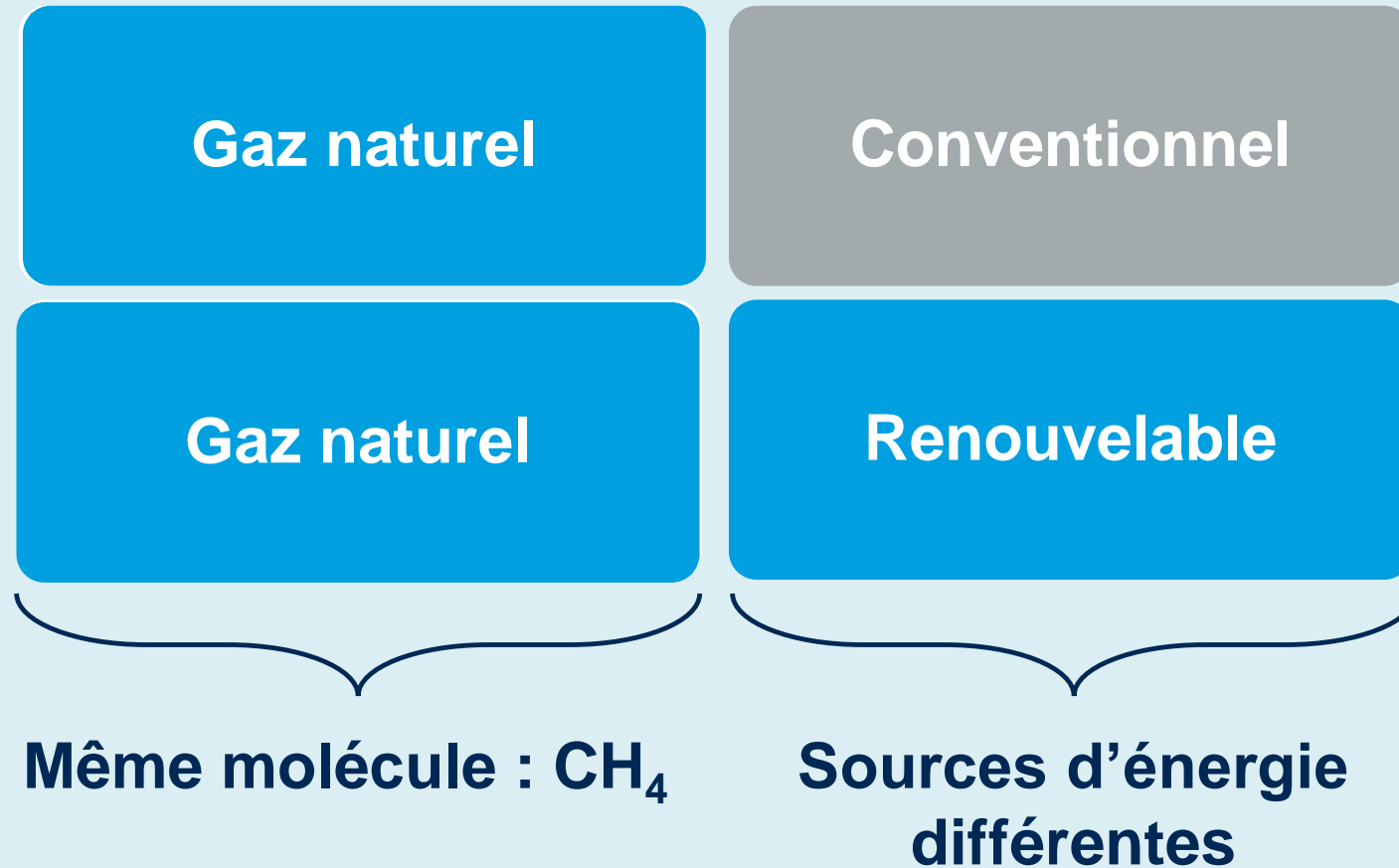
# Table des matières

énergie

1. Introduction : le GNR
2. La Loi sur la Régie de l'énergie
3. Réaction du cadre réglementaire à l'émergence d'une nouvelle filière énergétique
4. Développements réglementaires récents
5. Demande pendante devant la Régie de l'énergie



# Qu'est-ce que le GNR?



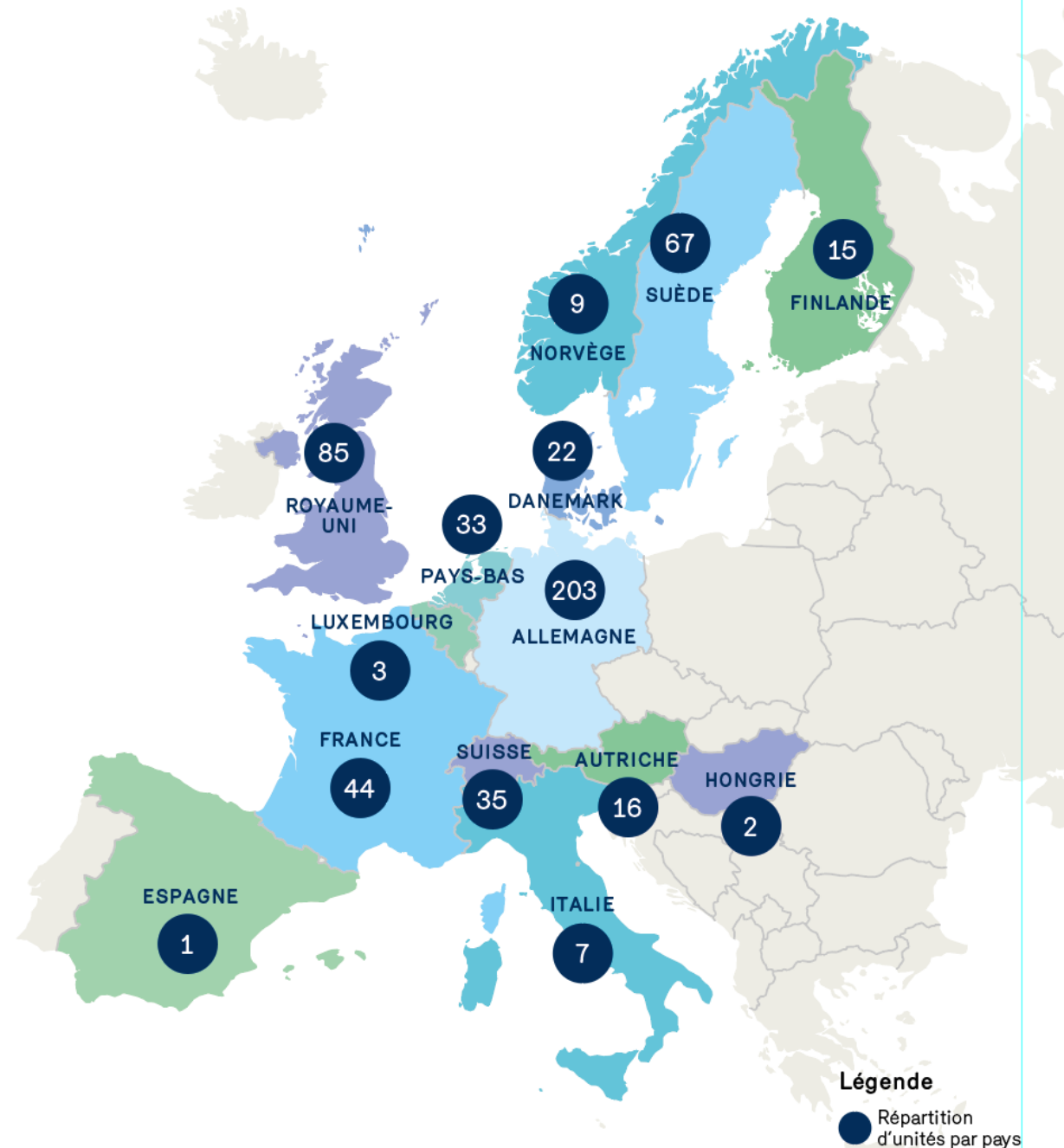
# Le GNR est produit à partir de matière organique, une des cinq formes d'énergie renouvelable

## TEMPS REQUIS POUR LE RENOUVELLEMENT DE LA RESSOURCE

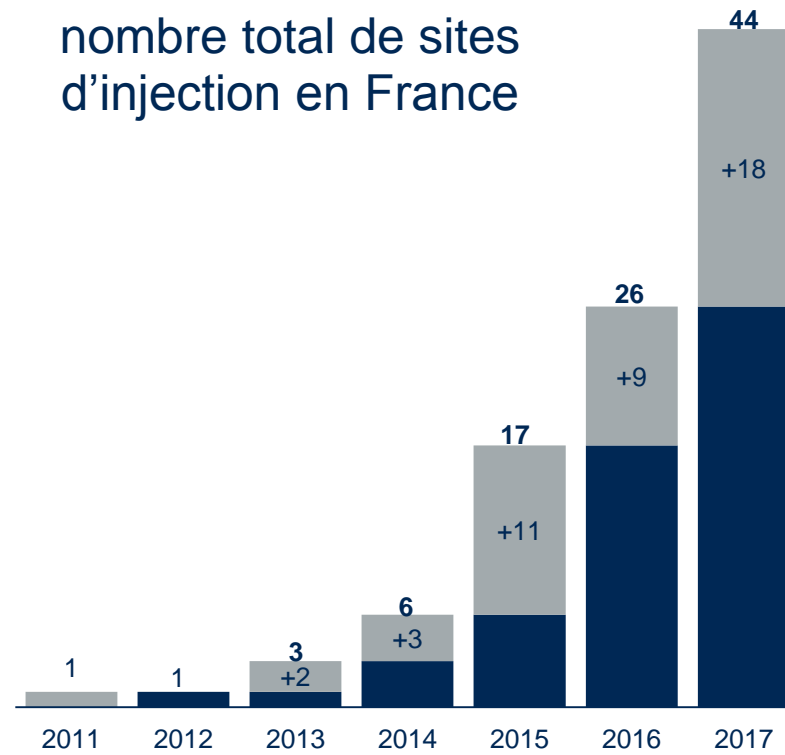


# Le GNR en Europe

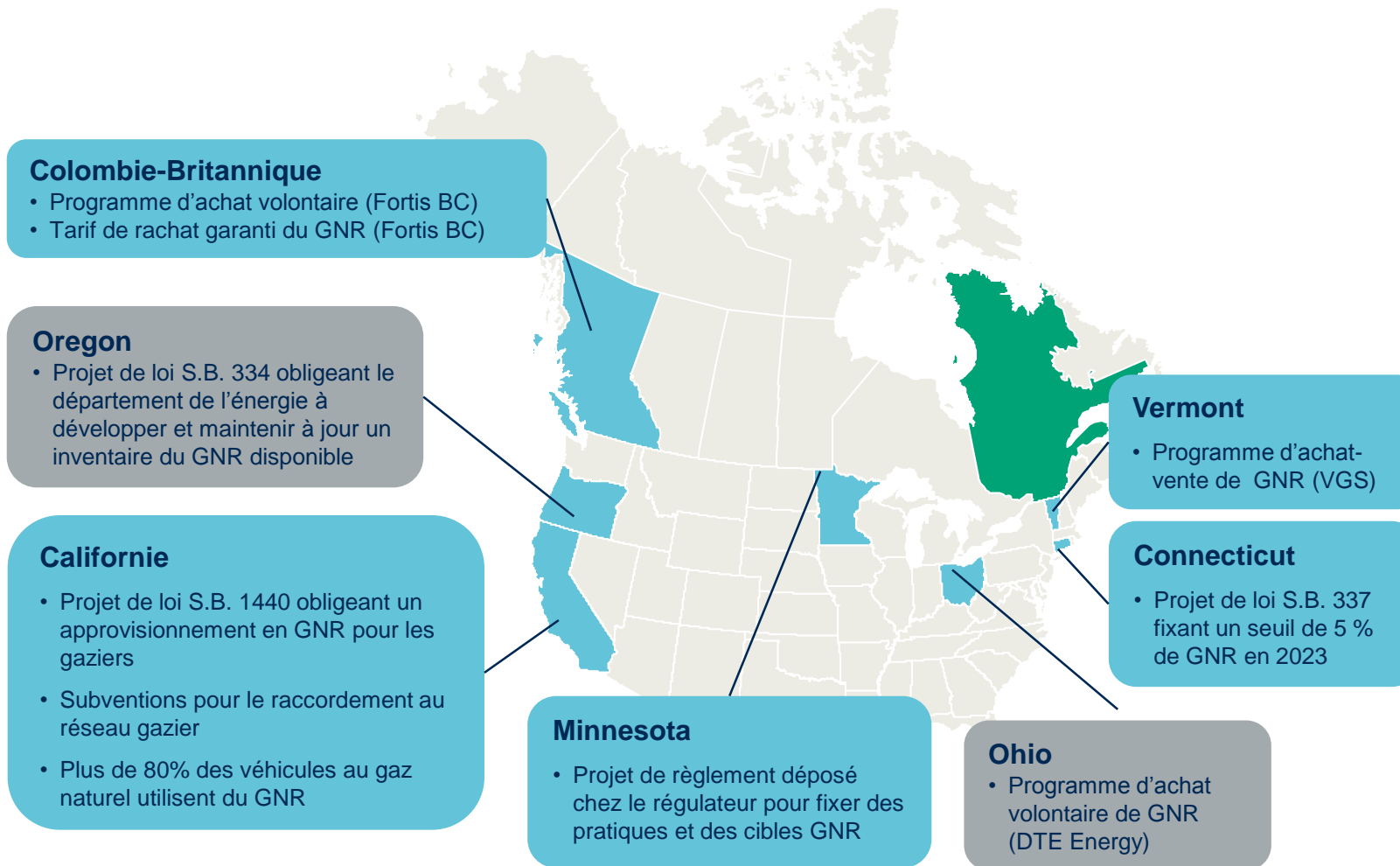
- En 2017, on comptait **542 sites** de production et d'injection de GNR en Europe et ceux-ci continuent de progresser rapidement. Par exemple :
  - Le Royaume-Uni a triplé son nombre de projets dans les 3 dernières années.
  - La filière GNR en Italie a pris de l'ampleur au cours des dernières années en raison de mesures d'appui par le gouvernement (4,7 mds € en aide gouvernementale pour atteindre une production de 353 Bcf en 2030).
  - En Suède, le GNR représente 70 % de tous les volumes de gaz naturel utilisés en transport dans le pays et 218 stations de ravitaillement au GNC sont en opération sur le territoire.



Évolution annuelle du nombre total de sites d'injection en France



# La filière du GNR en Amérique du Nord



# La Loi sur la Régie de l'énergie : socle législatif de la réglementation économique de l'énergie

- La *Loi sur la Régie de l'énergie* (L.R.Q, c. R-6.01, « Loi ») est la loi constitutive de la Régie de l'énergie (« Régie »).
  - Elle encadre les pouvoirs de la Régie à l'égard de « la fourniture, [du] transport et [de] la distribution d'électricité ainsi qu'à [l'égard de] la fourniture, [du] transport, [de] la distribution et [de] l'emmagasinage du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur » (article 1 de la Loi).
- La première mouture de la Loi a été adoptée en 1996, lors de la création de la Régie
  - La Loi succédait notamment à la *Loi sur la Régie du gaz naturel* abrogée en 1996 (L.R.Q, c. R-8.02), laquelle succédait elle-même à la *Loi sur la Régie de l'électricité et du gaz* abrogée en 1988 (L.R.Q., c. R-6).
- Depuis 1996, la Loi a été amendée à une quinzaine d'occasions environ, dont quelques fois de manière significative.



# La Loi sur la Régie de l'énergie : socle législatif de la régulation économique de l'énergie (suite)

- La Loi encadre différents paramètres de la régulation économique du domaine de l'énergie, notamment :
  - L'exercice des fonctions de la Régie (article 5) et de ses pouvoirs (article 31)
  - La fixation des tarifs de distribution d'électricité et de gaz naturel (articles 48 et 49)
  - L'octroi du droit exclusif de distribution d'électricité et de gaz naturel (articles 60 et ss)
  - Le plan d'approvisionnement en électricité et gaz naturel (article 72)
  - L'approbation des projets d'investissement (article 73)

# Réaction du cadre réglementaire à l'émergence d'une nouvelle filière énergétique : arrivée du « biogaz »

- Dossier R-3532-2004 : Projet de raccordement à Sainte-Sophie
  - Mars 2004, Énergir demande à la Régie de l'autoriser à relier les installations de Cascades Groupe Papiers Fins inc. (« Cascades ») à Saint-Jérôme au site d'enfouissement technique de Sainte-Sophie à des fins d'approvisionnement en « biogaz ».
  - Débat sur la recevabilité de la demande d'Énergir considérant la nature du gaz distribué par la future conduite Sainte-Sophie/Cascades.
  - La Régie conclut (décision D-2004-128) que la demande est recevable puisque le gaz distribué peut être considéré comme étant du « gaz naturel » au sens de la Loi sur la Régie de l'époque, soit « du méthane à l'état gazeux ou liquide », et ce, malgré la faible teneur en méthane contenue dans le gaz produit par le site de Sainte-Sophie.
- Stratégie énergétique 2006-2015 : dérèglementation des activités de distribution du biogaz
- Décembre 2006 : *Loi concernant la mise en oeuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives* apportant des modifications à la Loi afin d'exclure les biogaz et les gaz de synthèse de la définition de « gaz naturel »

# Réaction du cadre réglementaire à l'émergence d'une nouvelle filière énergétique : arrivée du GNR

- Dossier R-3824-2012 : « Saint-Hyacinthe #1 »
  - Juillet 2012 : une entente de principe est intervenue entre Énergir et la ville de Saint-Hyacinthe (« Ville ») afin de permettre l'injection, dans le réseau de distribution, du GNR produit à partir de la méthanisation des boues issues du traitement des eaux usées de la Ville.
  - Septembre 2012 : Énergir demande à la Régie, en vertu de l'article 73 de la Loi, l'autorisation pour la construction et l'acquisition d'actifs devant permettre l'injection, dans son réseau de distribution de gaz naturel, du GNR produit par la Ville, soit :
    - Des actifs de traitement du gaz produit par la Ville afin de le rendre interchangeable avec le gaz naturel circulant dans le réseau de distribution gazier, dont les coûts allaient être supportés par l'ensemble de la clientèle d'Énergir.
    - Des actifs de raccordement (notamment une conduite) au réseau de distribution, dont les coûts sont récupérés par l'intermédiaire du tarif de réception facturé à la Ville.

# Réaction du cadre réglementaire à l'émergence d'une nouvelle filière énergétique : arrivée du GNR (suite)

- Dossier R-3824-2012 : « Saint-Hyacinthe #1 » (suite)
  - La Régie circonscrit le cadre d'analyse de la demande dans sa décision procédurale D-2012-149 (par. 7):

« La Régie n'entend pas dans ce dossier s'étendre sur la question des mérites environnementaux de la biométhanisation. Elle entend plutôt se pencher, entre autres, sur la question de savoir si les installations pour assurer l'interchangeabilité, la composition et la pression du biométhane satisfont aux critères de la Loi et des décisions de la Régie pour que leur coût soit mis à la charge de l'ensemble des consommateurs de gaz naturel du Québec. » (nous soulignons)

# Réaction du cadre réglementaire à l'émergence d'une nouvelle filière énergétique : arrivée du GNR (suite)

- Dossier R-3824-2012 : « Saint-Hyacinthe #1 » (suite)
  - Décision de la Régie (D-2013-041)
    - La Régie reconnaît que le projet est valable du point de vue environnemental (par. 71) et d'intérêt public (par. 72)
    - Cependant, elle a considéré que :
      - « les installations [de traitement du gaz produit par la Ville] sont des installations de production et de commercialisation du [GNR] qu'un producteur doit absolument mettre en place s'il veut injecter du [GNR] dans le réseau [d'Énergir] » (par. 77).
      - « [...] le fait de vouloir faire assumer par [Énergir] et les consommateurs de gaz naturel, les coûts d'installations du [Projet] qui ne relèvent pas du droit exclusif [d'Énergir] équivaut à faire financer une activité non réglementée par les clients de l'activité réglementée. » (par. 79)
      - « les coûts [de valorisation du GNR relève d'objectifs publics qui] ne doivent pas être mis à la charge des consommateurs de gaz naturel ». (par. 81).

# Réaction du cadre réglementaire à l'émergence d'une nouvelle filière énergétique : arrivée du GNR (suite)

- Dossier R-3909-2014 : « Saint-Hyacinthe #2 »
  - Octobre 2014 : nouvelle demande à la Régie, « considérant que les caractéristiques particulières ayant mené au rejet de la demande dans le dossier R-3824-2012 ont été revues, voire abandonnées».
  - Changements importants apportés au projet :
    - Le coût estimé du projet est de 2 M\$ et ne vise que l'installation d'actifs de raccordement au réseau de distribution d'Énergir.
    - La Ville assume en totalité le coût global du projet par l'entremise du tarif de réception et sa réalisation n'aura aucun impact sur les tarifs.
  - Question préliminaire soulevée par la Régie : « La Régie est d'avis qu'elle doit déterminer au préalable si la Demande concerne des installations en vue d'acheminer du gaz naturel au sens de la Loi, produit faisant l'objet du droit exclusif visé par l'article 63 de la Loi, et si elle entre dans le champ de compétence de la Régie en vertu de cette Loi. » (D-2014-197, par. 9, nous soulignons)

# Réaction du cadre réglementaire à l'émergence d'une nouvelle filière énergétique : arrivée du GNR (suite)

- Dossier R-3909-2014 : « Saint-Hyacinthe #2 » (suite)
  - Définition de « gaz naturel » à l'article 2 de la Loi en 2014

« gaz naturel » : le méthane à l'état gazeux ou liquide, à l'exception des biogaz ou des gaz de synthèse ». (nous soulignons)
  - Preuve complémentaire déposée par Énergir : caractéristiques techniques du biogaz et du gaz de synthèse.
  - Décembre 2014 : Décret 1012-2014 énonçant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie à l'égard des projets de raccordement de sites de production de GNR (Gazette officielle du Québec, Partie 2, 3 décembre 2014, p. 4409).
  - Parmi les arguments soumis en faveur de la recevabilité : Règle d'interprétation *noscitur a sociis* (règle des mots associés) afin de cerner les caractéristiques communes du biogaz et du gaz de synthèse : notamment leur non interchangeabilité avec le gaz naturel distribué par Énergir.

# Réaction du cadre réglementaire à l'émergence d'une nouvelle filière énergétique : arrivée du GNR (suite)

- Dossier R-3909-2014 : « Saint-Hyacinthe #2 » (suite)
  - Décision D-2015-050 sur la recevabilité de la demande :
    - La Régie conclut que le GNR est du « gaz naturel » au sens de la Loi.
    - Selon la Régie, le biogaz (tel qu'on le concevait au moment de l'amendement de la Loi en 2006) a une composition différente du gaz naturel distribué par canalisation
      - « Il paraît également peu probable que le législateur ait eu l'intention, par l'emploi du mot biogaz, de viser un gaz similaire à celui produit par la Ville, alors que selon la preuve « *[u]n tel produit, c'est-à-dire un gaz issu du processus décrit ci-haut et susceptible d'être injecté dans le réseau de Gaz Métro, n'existait pas au Québec en 2006 au moment de l'entrée en vigueur de la modification apportée à la définition de « gaz naturel» à l'article 2 de la Loi sur la Régie de l'énergie* » (D-2015-010, par. 66)



# Réaction du cadre réglementaire à l'émergence d'une nouvelle filière énergétique : arrivée du GNR (suite)



- Dossier R-3909-2014 : « Saint-Hyacinthe #2 » (suite)
  - Décision D-2015-107 sur le mérite de la demande, par laquelle la Régie :
    - Autorise Énergir à procéder au projet d'investissement visant à raccorder les installations de la Ville à son réseau de distribution.
    - Fixe les taux pour le tarif de réception applicable à la Ville.
    - Approuve les caractéristiques de l'entente conclue entre Énergir et la Ville (durée de 20 ans, volume annuel maximal d'achat d'environ 13Mm<sup>3</sup>, engagement par Énergir d'acheter tout le GNR produit, sauf exception).
    - Approuve la formule d'établissement du prix d'achat du GNR produit par la Ville.
      - Énergir achètera le GNR au prix du marché de la fourniture du gaz naturel, auquel s'ajouteront les coûts évités relatifs au transport, à la compression et à l'acquisition de droits d'émissions prévue au RSPEDE.

- Avril 2016 : Publication de la Politique énergétique 2030 : Accroître la production de GNR.
- Juin 2017 : Avis A-2017-01 de la Régie au Ministre de l'énergie et des ressources naturelles (dossier R-3972-2016) sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel.
- *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*) entrée en vigueur le 10 décembre 2016 :
  - Introduction d'une définition de « gaz naturel renouvelable » à la Loi.
  - Plan d'approvisionnement gazier : doit tenir compte de la quantité de GNR déterminée par règlement du gouvernement.
  - Gouvernement peut déterminer par règlement la quantité de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel, et les conditions et les modalités selon lesquelles s'effectue une telle livraison (article 112 de la Loi sur la Régie de l'énergie).
- Août 2018 : publication du projet de *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* (Gazette officielle du Québec, Partie 2, 22 août 2018, p. 6400).

- Dossier R-4008-2017 : Demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de GNR
  - Juillet 2017 : dépôt de la demande par Énergir couvrant deux aspects principaux :
    - Nouvelle formule de fixation du prix d'achat du GRN : le Tarif de rachat garanti (« TRG »)
    - Approbation d'un nouveau tarif de fourniture volontaire de GNR

- Dossier R-4008-2017 : Demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de GNR (suite)
  - TRG : formule de fixation du prix d'achat du GNR auprès des producteurs subventionnés visant à remplacer la formule des coûts évités approuvée dans le dossier R-3909-2014
    - Objectif du changement de formule : Signal de prix – offrir aux producteurs de GNR un prix d'achat qui leur permettent de couvrir les coûts élevés de production de GNR afin, notamment, de stimuler la filière de la production de GNR au Québec.
    - Proposition repose sur la recommandation issue d'une étude de balisage exécutée par la firme Aviseo Conseil Inc.
    - En fonction du TRG, chaque producteur se verrait attribuer un tarif (prix) selon sa capacité de production totale, et ce, peu importe la quantité réellement produite ou vendue.

- Dossier R-4008-2017 : Demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de GNR (suite)
  - Tarif volontaire de fourniture de GNR : consommateurs de gaz naturel choisiraient volontairement de s'approvisionner en GNR, via le service de fourniture du distributeur, et de payer une prime liée à cet approvisionnement spécifique
    - Objectifs de réduction de GES/carboneutralité fixés par plusieurs clients, dont :
      - Ikea : carboneutralité d'ici 2020
      - Université de Sherbrooke : carboneutralité d'ici 2030
      - Bombardier : carboneutralité d'ici 2020
      - L'Oréal Canada : carboneutralité avant 2020

- Dossier R-4008-2017 : Demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de GNR (suite)
  - État des procédures
    - La Régie a accueilli les demandes d'intervention de cinq associations représentant les intérêts de consommateurs ainsi que de trois groupes environnementalistes
    - La Régie a par ailleurs donné l'occasion aux courtiers œuvrant dans la vente de gaz naturel (conventionnel et renouvelable) d'intervenir au dossier « afin d'entendre le point de vue des acteurs du marché de la fourniture du gaz naturel »
      - Deux courtiers se sont vus accordés le statut d'intervenants par la Régie
  - Audience le 4 septembre 2018 afin de discuter du caractère opportun d'examiner le TRG
    - En attente d'une décision