

D-99-60

R-3422-99

27 avril 1999

PRÉSENT :

M. François Tanguay
Régisseur

**Société en commandite Gaz Métropolitain
(SCGM)**

Demanderesse

et

Ville de Saint-Émile

Défenderesse

***Décision sur une requête en irrecevabilité présentée par la
défenderesse consécutive à une demande formulée en vertu de
l'article 84 de la Loi sur la Régie de l'énergie***

LA DEMANDE

La Régie de l'énergie est saisie d'une demande présentée par SCGM le 22 février 1999 en vertu des articles 31(5), 82 et 84 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹.

SCGM désire prolonger son réseau de distribution d'une longueur de 2,9 kilomètres dans la municipalité de Saint-Émile en vue de desservir de nouveaux consommateurs de gaz naturel, dont Daishowa Inc. (Division Scierie Leduc), laquelle serait desservie aux termes de contrats de vente de gaz déjà conclus à cet effet. SCGM a choisi d'installer, sous les rues des Érables, Saint-Julien, Bédard et avenue Lapierre, une conduite de gaz naturel de 168,3 mm de diamètre.

La municipalité de Saint-Émile est comprise dans le territoire sur lequel porte le droit exclusif de distribution de gaz naturel octroyé à SCGM.

Des représentants de la demanderesse ont donc contacté, à compter du mois de septembre 1998, les représentants de la défenderesse, afin de convenir de ces conditions d'installation du réseau de distribution de gaz dans les rues du territoire de la défenderesse.

Selon SCGM, malgré plusieurs discussions et la tenue d'une rencontre au cours de l'automne 1998, les parties n'ont pu en arriver à une entente sur ces conditions d'installation vu, notamment l'insistance de la défenderesse à exiger que la demanderesse défraie tous les coûts de réfection des rues Bédard et Saint-Julien, travaux que la défenderesse effectuerait alors elle-même. Ces travaux incluraient l'asphaltage de la surface complète de ces rues qui sont actuellement dans un piètre état au dire de SCGM. Le coût exigé par la défenderesse pour cette réfection totale des rues Bédard et Saint-Julien serait de l'ordre de 200 000 \$. SCGM affirme que ce coût entraînerait une augmentation injuste du coût de service du distributeur qui serait assumé par l'ensemble de sa clientèle.

La demanderesse a donc soumis à la défenderesse, vers le 15 décembre 1998, un projet de convention établissant les conditions d'installation de la conduite de gaz du projet en question, mais ce dernier est resté sans suite.

C'est donc dans ce contexte que SCGM a déposé sa demande à la Régie de l'énergie. Il est utile de reproduire au long les conclusions recherchées par cette demande :

¹ L.R.Q., chapitre R-6.01.

« **ACCUEILLIR** la présente demande;

FIXER les conditions d'installation de la conduite de gaz naturel de la requérante, incluant ses accessoires, sous les rues des Érables, Saint-Julien, Bédard et avenue Lapierre, à Saint-Émile, soit le projet n° U829902 de la demanderesse, comme suit :

1. La demanderesse est autorisée, à compter de la date de la présente décision, à procéder à des travaux de construction, d'excavation et d'installation d'une conduite de gaz naturel souterraine en polyéthylène, de 168,3 mm de diamètre, de classe 400 kPa, avec les accessoires nécessaires à son exploitation adéquate, sous l'emprise des rues des Érables, Saint-Julien, Bédard et avenue Lapierre, à Saint-Émile (ci-après désigné les « Travaux »), le tout tel que plus amplement illustré au croquis n° C981214 de la demanderesse, lequel croquis a été produit en la présente instance sous la cote SCGM-1, document 1;
2. La demanderesse devra, pour se prévaloir de l'autorisation prévue au paragraphe précédent, respecter ce qui suit :
 - 2.1 remettre à la défenderesse avant le début des Travaux, trois exemplaires du croquis no C981214;
 - 2.2 fournir à la défenderesse le nom de l'entrepreneur général qui sera retenu par la demanderesse pour la réalisation des Travaux;
 - 2.3 fournir à la défenderesse un calendrier des Travaux;
 - 2.4 fournir à la défenderesse les noms et numéros de téléphone et de cellulaire, s'il y a lieu, des deux représentants officiels de la demanderesse, désignés pour les Travaux, et du représentant officiel de l'entrepreneur général désigné à cette fin, lesquels pourront être rejoints soit sur le chantier, soit hors des heures normales de travail, incluant les fins de semaine;
 - 2.5 fournir à la défenderesse le nom du laboratoire qui sera retenu par la demanderesse pour effectuer les tests de conformité relatifs au compactage des matériaux dans les tranchées, le recouvrement bitumineux de la tranchée, la couche d'usure, ainsi que le bétonnage des trottoirs, s'il y a lieu;
 - 2.6 fournir à la défenderesse une copie des résultats des tests de conformité au fur et à mesure que ces résultats seront fournis à la demanderesse;
 - 2.7 maintenir, en tout temps, dans la mesure du possible, pendant la durée des Travaux, l'accès aux propriétés riveraines;
 - 2.8 indemniser la défenderesse pour tout dommage pouvant être causé aux équipements de la défenderesse, par la faute, négligence ou omission

- fautive de la demanderesse, ses employés, représentants ou mandataires mais ce, dans la proportion attribuée à ladite faute, négligence ou omission fautive dans la création du dommage;
- 2.9 pendant la durée des Travaux, couvrir de façon temporaire et sécuritaire les tranchées durant la ou les fins de semaine et protéger au moyen de signalisation conforme au *Code de la sécurité routière du Québec* et de la C.S.S.T. tous les ouvrages pouvant occasionner accident ou blessure corporelle aux piétons et automobilistes;
 - 2.10 avant toute excavation dans le cadre de la réalisation des Travaux, le béton ou l'asphalte devra être scié au moyen d'un équipement approprié, à moins que les règles de l'art commandent une autre façon de procéder et le matériel d'excavation ne pourra être réutilisé;
 - 2.11 le remblayage des tranchées effectuées pour la réalisation des Travaux sera effectué selon le devis technique fourni en annexe;
 - 2.12 lors de la période estivale suivant l'année de l'exécution des Travaux et cela, avant la fin du mois d'août, planer à froid une largeur de 1,0 mètre sur une épaisseur minimale de 38 mm chevauchant les joints horizontaux de la tranchée initiale et recouvrir toute la surface ainsi planée d'une couche d'asphalte de type EB-10C d'une épaisseur minimale de 38 mm sur toute la longueur des Travaux;
 - 2.13 remettre les lieux des Travaux dans un état équivalant à celui qui prévalait avant le début des Travaux;
3. La demanderesse a le droit de retenir les services d'un ou de plusieurs entrepreneurs qui pourront, à leur tour, retenir les services de sous-traitants, pour exécuter en tout ou en partie les Travaux;
 4. La défenderesse fournira, sans frais, à la demanderesse, dans les quinze (15) jours suivant la date de la présente décision, les détails et l'emplacement de ses infrastructures, équipements et autres souterrains situés dans le voisinage de l'endroit où les Travaux doivent être exécutés;
 5. Une fois les Travaux terminés, la demanderesse pourra exploiter, entretenir et inspecter cette conduite et ses accessoires, ainsi que faire toute autre chose requise pour une exploitation conforme aux us et coutumes de l'industrie de la distribution du gaz naturel;
 6. Les parties pourront modifier les présentes conditions d'installation fixées par la Régie de l'énergie par entente entre elles constatées par écrit.

LE TOUT avec les entiers dépens. »

LA REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ

La municipalité défenderesse conteste vigoureusement la position de SCGM et a présenté une requête en irrecevabilité à l'encontre de la demande de SCGM estimant que la Régie n'a ni la compétence ni la juridiction pour accueillir la demande de SCGM jusqu'à ce que l'autorisation requise par l'article 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* ne soit donnée.

Aux fins de la présente décision, la Régie reproduit les principaux allégués de la défenderesse au soutien de sa requête en irrecevabilité :

« 1. Aux demandes de renseignements formulées par la défenderesse, la demanderesse allègue que le droit de Gaz Métropolitain d'installer ainsi une telle conduite de gaz n'est pas l'objet du présent dossier, ce droit lui étant reconnu par l'article 82 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et l'article 65 de la *Loi sur les compagnies de gaz, d'eau et d'électricité*;

2. La défenderesse soutient cependant que ce pouvoir ne dispense pas Gaz Métropolitain d'obtenir au préalable l'autorisation de la Régie de l'énergie d'étendre son réseau avant d'exercer ce pouvoir au même titre que la défenderesse qui a le pouvoir d'étendre son réseau d'aqueduc et d'égout doit obtenir au préalable l'approbation de la Communauté urbaine de Québec et du ministère de l'Environnement;

3. La demanderesse ne peut se soustraire à l'autorisation exigée par l'article 73 seul un règlement adopté par la Régie et approuvé par le gouvernement pourrait déterminer les cas où telle autorisation n'est pas requise; or, tel règlement n'existe pas;

4. La décision D-90-60 de la Régie du gaz naturel, qui conserve son effet en vertu de l'article 159 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* n'a pas et ne peut avoir pour effet de soustraire la demanderesse à la demande d'autorisation exigée par l'article 73;

5. La décision D-90-60 établit que les projets dont les montants d'investissements sont inférieurs à 1 000 000 \$ doivent être présentés dans les causes tarifaires où ces projets sont identifiés;

[...]

7. La décision D-99-11 ne peut constituer une autorisation au sens de la loi et de la décision D-90-60 puisque le projet U829902 pour desservir l'usine Daishowa n'a pas été identifié ni déterminé dans ladite décision ou dans la demande d'autorisation de Gaz Métropolitain;

[...]

10. La demanderesse soutient que le projet U829902 serait inclus dans les « ventes normales hors réseau » pour lesquelles apparaît un montant de 13 765 000 \$; ce montant a peut-être été approuvé aux fins de la cause tarifaire, mais cette approbation ne peut constituer une autorisation d'étendre son réseau au sens de l'article 73 de la loi et de la décision D-90-60;

11. Ce n'est pas une somme d'argent que la *Régie* doit approuver en vertu de l'article 73, mais bien un projet d'extension du réseau en tenant compte des critères prévus audit article 73 et à l'article 5 de la loi;

12. La défenderesse ignore ce que peut constituer une « *vente normale hors réseau* », mais elle soumet à la *Régie* que le projet qui fait l'objet de la demande via la Ville de Saint-Émile est un projet d'extension de 2.9 kilomètres qui prend son origine dans la Ville de Québec, qui traverse le territoire de la Ville de Saint-Émile, pour ensuite revenir sur le territoire de la Ville de Québec aux fins de desservir l'usine de Daishowa; ce projet constitue certainement un projet d'extension au sens de l'article 73;

[...]

14. En outre, le projet U829902 via la Ville de Saint-Émile ne peut faire partie des projets dont les montants ont été approuvés par la *Régie* dans sa décision D-99-11 pour les motifs suivant;

[...]

c) Ce n'est que le 15 décembre 1998, soit une date postérieure à la requête tarifaire que la demanderesse soumettait pour la première fois à la défenderesse une demande écrite et le plan du projet U829902; ladite lettre étant déjà produite par la demanderesse sous la cote SCGM-3, Document 1;

[...]

17. Subsidiairement, même si telle autorisation avait été donnée, elle serait nulle et inopposable à la défenderesse puisque ni elle ni personne n'ont été avisées d'une telle demande d'autorisation et que ni elle ni personne n'ont pu faire une demande d'intervention ni être entendues devant la *Régie* de l'énergie violant ainsi la règle de l'équité procédurale;

18. Il est en effet inconcevable, en équité et en droit, que Gaz Métropolitain puisse présenter une demande d'étendre son réseau pour la première fois sur le territoire de la défenderesse et, qui plus est, sur ses immeubles et sur ses infrastructures, sans qu'elle ne soit avisée d'une telle demande et qu'elle ne puisse intervenir, ni se faire entendre sur les critères et les facteurs dont la *Régie* doit tenir compte en fonction des articles 5 et 73 de la loi;

[...]

20. La demande de la demanderesse de fixer les conditions d'installations de sa conduite est illégale, ou à tout le moins prématurée, puisqu'elle n'a pas obtenu l'autorisation préalable de la Régie d'étendre son réseau;

21. La Régie n'a ni la compétence, ni la juridiction pour accueillir la demande de la demanderesse jusqu'à ce que l'autorisation requise par l'article 73 de la loi ne soit donnée; ... »

Voilà, pour l'essentiel, la position de la Ville de Saint-Émile qu'elle appuie, en ajout à son interprétation de la loi, d'une liste d'autorités dont notamment la récente décision rendue par la juge Rousseau de la Cour supérieure dans l'affaire de la ligne Hertel-Des-Cantons² qu'elle cite abondamment.

RÉPLIQUE DE SCGM

SCGM répond qu'elle n'a pas à demander l'autorisation préalable de la Régie en vertu de l'article 73 vu l'absence de règlement de la Régie à cet égard. Le paragraphe introductif de l'article 73 de la loi est clair quant aux cas où une telle demande d'autorisation en vertu de cet article doit être présentée à la Régie. Le libellé de l'article ne requiert aucune interprétation selon SCGM.

La demanderesse ajoute sur la décision D-90-60 :

« Malgré l'absence de règlement en vertu de l'article 73, SCGM obtient les autorisations nécessaires de la Régie pour ses projets d'extension de réseau et ce, en vertu de la décision D-90-60.

L'article 159 de la loi, contenu aux dispositions transitoires et finales de celle-ci, prévoit que les décisions de la Régie du gaz naturel, dans une matière visée par la loi, conservent leurs effets jusqu'à leur abrogation, leur modification ou leur remplacement par, notamment, un règlement pris en vertu de la loi.

Il ne fait pas de doute que les extensions et modifications du réseau de distribution de SCGM sont une matière visée par la présente loi puisque l'article 73 est en vigueur. Conséquemment, la décision D-90-60 continue de s'appliquer en l'absence de règlement adopté en vertu de l'article 73.

² Coalition des citoyens et citoyennes du Val Saint-François v. P.G.Q., le ministre de l'Environnement, la CPTA et Hydro-Québec, 500-05-044257-986, 23 février 1999.

Si, toutefois, les arguments de la Ville devaient mener à conclure que la décision D-90-60 n'est pas valide pour régir les demandes d'autorisation d'extension de réseau, alors seul l'article 73 de la loi pourrait trouver à s'appliquer en la matière. »

SCGM conclut sur ce point en mentionnant que :

*« Si, au contraire, la décision D-90-60 est bel et bien valide et toujours applicable, alors SCGM continuera à demander les autorisations préalables **spécifiques** pour les projets d'extension de réseau de plus de un million de dollars. Pour les projets de modification ou d'extension de réseau dont les montants sont inférieurs à un million de dollars, comme pour le projet de desserte de la Scierie Leduc par les rues de la ville de Saint-Émile, la décision D-90-60 ne requiert pas que SCGM demande une autorisation **PRÉALABLE SPÉCIFIQUE**.*

En effet, ces projets de moins de un million de dollars peuvent aller d'une installation d'un compteur à gaz à la desserte d'une usine telle la Scierie Leduc, en passant par l'installation d'un branchement résidentiel. Il est bien évident que dans la présentation d'un dossier tarifaire basé sur l'année témoin projetée, ces modifications et extensions de réseau ne peuvent être connues spécifiquement. Le dossier tarifaire étant généralement déposé au printemps pour l'année commençant au mois d'octobre suivant, il est impossible de connaître tous les clients qui voudront être alimentés en gaz naturel au cours de cette année témoin projetée. [...] Ainsi, pour les projets de type "ventes normales - hors réseau", il ne peut y avoir que l'approbation d'un budget global dans le cadre de la cause tarifaire. Rappelons que le projet de desserte de la Scierie Leduc par les rues de Saint-Émile est un projet de ce type.

La raison d'être de la décision D-90-60 est d'ailleurs de permettre un contrôle de l'accroissement de la base de tarification du distributeur de gaz. C'est pourquoi un montant global est approuvé au moment de la cause tarifaire.[...] Le contrôle des impacts tarifaires est la raison d'être des autorisations et des suivis prévus par la décision D-90-60. L'autorisation d'un projet en vertu de D-90-60 n'est donc pas une condition préalable à saisir la Régie d'une demande fixation des conduites de gaz en vertu de l'article 84 de la loi. La Régie peut même déterminer les conditions de fixation des conduites dans les rues d'une municipalité de façon générale et en l'absence d'un projet spécifique. Ceci montre bien qu'une autorisation préalable pour un projet spécifique n'est pas une condition préalable à pouvoir saisir la Régie d'une demande en vertu de l'article 84. »

La demanderesse SCGM indique que la Ville veut faire indirectement ce qu'elle ne peut pas faire directement :

« Accepter la position de la Ville dans la requête en irrecevabilité reviendrait à lui permettre de faire indirectement ce qu'elle ne peut pas faire directement. La Ville tente en effet de remettre en question le droit de SCGM de poser ses conduites de gaz dans l'emprise de ses rues.[...] SCGM a le droit explicite octroyé par le législateur aux articles 82 de la Loi et 65 de la Loi sur les compagnies de gaz, d'eau et d'électricité, L.R.Q. c. C-44, d'ouvrir et de creuser lesdites emprises de rues afin d'y installer ses conduites de gaz. [...] Le caractère de service d'utilité publique d'un distributeur de gaz naturel nécessite l'octroi de tels pouvoirs dans l'intérêt public. Le législateur n'a clairement pas voulu laisser aux municipalités l'opportunité d'empêcher ou de questionner l'installation, sur leur territoire et dans leurs emprises de rues, de conduites de gaz. »

L'OPINION DE LA RÉGIE

Après avoir analysé la demande de SCGM et la requête en irrecevabilité présentée par la défenderesse, la Régie doit conclure au rejet de ladite requête pour les motifs énumérés ci-après.

Il faut tout d'abord rappeler que la distribution du gaz naturel est réglementée au Québec depuis plus de cinquante ans, que ce soit par la Régie de l'énergie, la Régie du gaz naturel ou quelque autre organisme ayant eu, à des degrés divers, des fonctions de réglementation sur ce secteur d'activité économique.

C'est sans doute pour cette raison que le législateur a inséré l'article 159 dans les dispositions transitoires de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Ce dernier article vise à maintenir le patrimoine décisionnel acquis au cours des dernières années dans ce domaine d'activité qu'est la distribution du gaz naturel tant et aussi longtemps qu'il n'aura pas été modifié par la Régie de l'énergie.

L'article 159 fait donc en sorte que la décision D-90-60 est toujours applicable et SCGM doit donc continuer à demander les autorisations préalables spécifiques pour les projets d'extension de réseau de plus de un million de dollars. Pour les projets de modification ou d'extension de réseau dont les montants sont inférieurs à un million de dollars, comme c'est le cas en l'espèce, la décision D-90-60 ne

requiert pas que SCGM demande une autorisation qui soit préalable et spécifique comme pour les projets supérieurs à un million de dollars.

Une lecture conjuguée des articles 73 et 114 (6) de la *Loi sur la Régie de l'énergie* force un premier constat. Aucun règlement n'a été adopté par la Régie de l'énergie depuis l'entrée en vigueur de la loi le 2 juin 1997 relativement à ces deux dernières dispositions ni, en conséquence, approuvé par le gouvernement en vertu de l'article 115. Dans ces circonstances l'article 73, bien qu'en vigueur, ne produit pas ses pleins effets juridiques.

À l'opposé, les articles 31(5), 49, 82 et 84 de la Loi, en vigueur à l'égard du gaz naturel depuis le 2 juin 1997, ont plein effet en ce sens que leur application n'est pas assujettie à l'adoption de règlements.

Par ailleurs, la décision D-99-11 est invoquée différemment par les parties au soutien de leurs affirmations.

La Régie considère que pour sa décision D-99-11 elle a implicitement autorisé la réalisation du projet de la Scierie Leduc, ce qu'elle était tenue de faire, conformément aux articles 48 et suivants de la Loi. En effet, l'article 49 de la Loi mentionne que *lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, la Régie doit notamment [...] 8) tenir compte des prévisions de vente du distributeur*. Or, ces prévisions comprennent celles reliées aux ventes normales hors-réseau.

Ces *prévisions* ne peuvent nécessairement être toutes clairement identifiées puisqu'une requête tarifaire est présentée dans un continuum temporel fortement évolutif et non statique. Ce continuum fait en sorte qu'étant présentée, par exemple en mai 1998 (c'est le cas dans le présent dossier), la requête tarifaire 1998-1999 vise la période du 1^{er} octobre 1998 au 30 septembre 1999. Partant, il est impossible de demander au distributeur d'indiquer l'état d'une vente qui aura lieu en juin 1999 par exemple. À plus forte raison, on ne peut lui demander d'identifier nommément une prévision de vente. La Régie *doit tenir compte des prévisions de vente du distributeur*, tel que l'y oblige la loi, sur la base de ce que le distributeur lui fournit dans le cadre de sa demande tarifaire annuelle, soit les données prévisionnelles sur les ventes. Ces dernières ne pouvant être qu'estimatives.

De plus, par le biais du dépôt du rapport annuel du distributeur, la Régie demande à celui-ci d'assurer la conciliation des prévisions de la requête tarifaire avec les résultats réels. Les investissements liés aux ventes normales hors-réseau font partie de cette conciliation³.

La Régie est par ailleurs d'accord avec la prétention de SCGM sur l'inapplicabilité des autorités jurisprudentielles soumises par la Ville, notamment en ce qui a trait à la décision Hertel-Des-Cantons, puisque ces jugements portent sur la nécessité de respecter les formalités et autorisations préalables requises à la construction d'un projet.

Dans le dossier présenté par SCGM, il s'agit, comme le prévoient les articles 82 et 84 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et l'article 65 de la *Loi sur les compagnies de gaz, d'eau et d'électricité*⁴, de fixer des conditions d'installations de conduites de gaz. Les conditions, telles que prévues à cet article, sont directement tributaires de l'octroi par la Régie du droit exclusif de distribution et SCGM s'est vu octroyer ce droit. Le cadre législatif et réglementaire applicable est totalement respecté dans le présent dossier.

Forte de son droit exclusif de distribution, SCGM, comme entreprise d'utilité publique, peut effectuer des travaux dans les rues, y compris installer des tuyaux. Elle doit toutefois s'entendre sur les conditions avec la municipalité et ceci est tout à fait normal. Par contre, si des autorisations étaient requises en vertu d'autres lois, par exemple pour traverser une zone agricole, SCGM serait tenue de s'y conformer comme l'illustre l'article 33 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* en matière de protection du territoire agricole, si une telle zone est affectée par une décision de la Régie.

CONSIDÉRANT ce qui précède;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*;

³ L.R.Q., chapitre R-61, article 75.

⁴ L.R.Q., chapitre C-44.

La Régie de l'énergie :

REJETTE la requête en irrecevabilité;

MAINTIENT la convocation à l'audience prévue le 28 avril 1999.

François Tanguay
Régisseur

SCGM est représentée par M^e Jocelyn Allard;
La Ville de Saint-Émile est représentée par M^e Raymond Mainguy;
La Régie de l'énergie est représentée par M^e André Turmel.