

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIERS R-3824-2012

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

INVESTISSEMENT POUR L'INJECTION AU
RÉSEAU DE GAZ MÉTRO DE BIOMÉTHANE
DE LA VILLE DE SAINT-HYACINTHE

SOCIÉTÉ EN COMMANDITE GAZ MÉTRO
Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Intervenantes

ARGUMENTATION COMPLÉMENTAIRE

M^e Dominique Neuman, LL.B.

Procureur

Stratégies Énergétiques (S.É.)

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Le 11 février 2013

TABLE DES MATIÈRES

1 - PRÉSENTATION DE L'ARGUMENTATION COMPLÉMENTAIRE	1
2 - DISTINCTION ENTRE LES NOTIONS DE BIOGAZ ET DE BIOMÉTHANE	4
3 - L'OBJET VISÉ PAR L'EXCLUSION LÉGISLATIVE : LES RÉSEAUX DÉDIÉS.....	10
4 - LA CARACTÉRISATION DE LA CONDUITE DE RACCORDEMENT ENTRE L'INSTALLATION DE TRAITEMENT DU BIOGAZ ET LA CONDUITE PRINCIPALE DU RÉSEAU DE GAZ MÉTRO (VOLET B DU PROJET).....	15
5 - LA CARACTÉRISATION DE L'INSTALLATION DE TRAITEMENT DU BIOGAZ POUR LE TRANSFORMER EN BIOMÉTHANE (VOLET A DU PROJET).....	17
6 - CONCLUSION	23

1

PRÉSENTATION DE L'ARGUMENTATION COMPLÉMENTAIRE

1 - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier R-3824-2012, d'une demande de Gaz Métro visant l'autorisation d'un projet d'investissement pour permettre l'injection à son réseau de biométhane dans la Ville de Saint-Hyacinthe.

2 - Le 19 décembre 2012, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* ont présenté leur preuve sur cette demande, à savoir le rapport de Madame Kim Cornelissen, préparé avec la collaboration de Monsieur Jacques Fontaine (C-SÉ-AQLPA-0006, SÉ-AQLPA-1, Document 1). Ce rapport a également été présenté en audience par Madame Cornelissen et Monsieur Fontaine le 30 janvier 2013 (A-0013, n.s. 30 janvier 2013, volume 1, pages 199-213).

Le 31 janvier 2013, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* ont présenté leur argumentation sur cette demande (version papier et « pdf scannée » C-SÉ-AQLPA-0007, puis version « pdf travaillable » C-SÉ-AQLPA-0009).

Le 31 janvier 2013 de façon orale (A-0015, n.s. 31 janvier 2013, volume 2, pages 72-75), puis le 1^{er} février 2013 de façon écrite (A-0017), la formation de la Régie a demandé à tous les participants de lui transmettre une argumentation complémentaire sur les deux questions suivantes :

- La cohérence de la demande de Gaz Métro à l'égard du volet A du projet avec les principes énoncés au paragraphe 24 de la décision D-2011-108, lequel se lit comme suit :

« La Régie considère que le réseau de collecte, incluant les installations de traitement du gaz pour le rendre conforme aux normes de qualité du réseau de Gaz Métro, n'est pas utilisé pour transporter du gaz naturel destiné à la consommation, ce gaz n'étant pas prêt à la consommation. Ainsi, la Régie considère que le transport de gaz dans le réseau de collecte n'est pas réglementé. Conséquemment, en prenant pour convention que les puits de production sont en amont du réseau de Gaz Métro, les points d'injection et de réception devront toujours se situer en aval du réseau de collecte. »

- La conduite de raccordement (volet B du projet) à laquelle Gaz Métro propose d'appliquer le tarif de réception, soit celle qui amènera le biométhane interchangeable au réseau de Gaz Métro, est-elle une conduite de transport et de distribution de gaz naturel qui relève du droit exclusif du distributeur ?

En ce qui a trait au dernier point, la Régie réfère les participants, notamment, à la Stratégie énergétique du Québec 2006-2015 et aux débats qui ont précédé l'amendement apporté en 2006 à l'article 2 de la Loi sur la Régie de l'énergie ¹.

¹ *La Stratégie énergétique du Québec 2006-2015 - L'énergie pour construire le Québec de demain, ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 2006;*

Journal des débats, 37^e législature, 2^e session (14 mars 2006 au 21 février 2007), Commission de l'économie et du travail, mercredi 29 novembre 2006, Vol. 39 N^o 22, Consultations particulières sur le projet de loi n^o52, (Voir notamment les heures suivantes : 11h30 à 12h20);

Journal des débats de l'Assemblée nationale, 37^e législature, 2^e session (14 mars 2006 au 21 février 2007), jeudi 23 novembre 2006 – Vol. 39 N^o 62, (15h40) ;

Journal des débats de l'Assemblée nationale, 37^e législature, 2^e session (14 mars 2006 au 21 février 2007), mardi 12 décembre 2006 – Vol. 39 N^o 71, (Voir notamment les heures suivantes : 20h50 et 1h00).

La présente constitue l'argumentation complémentaire de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et de Stratégies Énergétiques (S.É.) sur ces deux questions.

2

DISTINCTION ENTRE LES NOTIONS DE BIOGAZ ET DE BIOMÉTHANE

3 - En premier lieu, nous désirons, avec le plus grand respect, attirer l'attention du Tribunal sur une erreur que nous avons remarqué dans ses propos prononcés en audience le 31 janvier 2013.

4 - En page 75 des notes sténographiques du 31 janvier 2013, le président du Tribunal affirmait en effet :

Le Président du Tribunal

*[...] Il me semble qu'il ressort de cet amendement-là [N.D.L.R. : l'amendement législatif de 2006 à l'article 2 de la Loi sur la Régie de l'énergie] puis du contexte puis l'intention du législateur quand il a fait ce changement-là que **tout ce qui s'appelle biométhane**, transport, distribution, production, ça ne relevait plus du droit exclusif de Gaz Métropolitain.¹*

5 - Or, après revérification, il apparaît que l'amendement de 2006 à article 2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* traite de « biogaz » et non de « biométhane » (le « biométhane » étant plutôt le gaz naturel pur et interchangeable qui sera issu de la purification et du traitement du mélange gazeux impur que constitue le « biogaz »).

¹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3824-2012, Pièce A-0015, n.s. volume 2, 31 janvier 2013, p. 75. Souligné et en caractère gras par nous.

6 - La *Stratégie énergétique 1996-2015* du gouvernement du Québec traitait de la déréglementation du « *biogaz* » et non du « *biométhane* ». Tel qu'il appert de l'extrait ci-après, la *Stratégie* définit le « *biogaz* » comme étant **quelque chose de différent du « gaz naturel » (qui est du méthane selon la Loi)**. Le « *biogaz* » pourra être utilisé pour produire de la chaleur ou de l'électricité ou pour alimenter des installations de cogénération :

- *En deuxième lieu, le gouvernement entend procéder à la déréglementation des activités de distribution du **biogaz** en provenance de lieux d'enfouissement sanitaires situés au Québec. À l'heure actuelle, la distribution du **biogaz** est soumise à un droit exclusif de distribution sur un territoire donné, **au même titre que le gaz naturel**, alors que la production et la fixation du prix de vente ne sont soumises à aucune réglementation.*

*Dorénavant, toute entreprise aura la possibilité de construire et d'exploiter un système de distribution du **biogaz**, ce qui facilitera le développement du processus de valorisation de la biomasse et réduira les émissions de méthane dans l'environnement. Le **biogaz** pourra être utilisé pour produire de la chaleur ou de l'électricité, ou pour alimenter des installations de cogénération.*²

Selon la *Stratégie*, le « *biogaz* » serait un « *mélange gazeux* ». La *Stratégie* traite notamment de la possibilité de « *capter* » ledit « *mélange* » en vue d'être utilisé directement « *comme carburant* » :

LE BIOGAZ

Le biogaz est un mélange gazeux provenant de la décomposition de matières organiques en l'absence d'oxygène. Au moyen de technologies appropriées, **le biogaz peut être capté en vue d'être utilisé comme carburant**. On obtient ainsi un produit énergétique de bonne valeur, tout en réduisant l'effet de serre associé à la libération du méthane dans l'environnement. L'exploitation du **biogaz** est donc une autre façon de valoriser la biomasse.³

² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'énergie pour construire le Québec de demain. La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Mai 2006, <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf>, page 78. Souligné en caractère gras par nous.

³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'énergie pour construire le Québec de demain. La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Mai 2006,

La *Stratégie* distingue le « biogaz » du « méthane » qui n'en est que l'un des composants. Selon la *Stratégie*, la séparation du « méthane » du reste du « biogaz » ne constitue que l'un des usages possibles du « biogaz ». Certaines chaudières brûlent en effet directement le « biogaz » non traité. Lorsque le « méthane » est séparé du « biogaz », ce « méthane » peut toutefois alors être « mélangé au gaz naturel » :

*Le défi consiste à **séparer le méthane** – qui a une valeur énergétique – du bioxyde de carbone et des autres gaz présents sous forme de trace. **Il est vrai que certaines chaudières brûlent directement le biogaz**, mais il est plus intéressant d'obtenir le méthane à l'état le plus pur possible. Il sera ainsi possible de **mélanger ce méthane au gaz naturel**, et de réduire d'autant la dépendance par rapport aux combustibles fossiles.*⁴

7 - Similairement, Monsieur le ministre des Ressources naturelles et de la Faune du Québec (MRBF), Pierre Corbeil, dans ses propos tenus au *Journal des débats* parlementaires au soutien de cet amendement (que l'on retrouve aux références indiquées par le Tribunal en note infrapaginale 1 de sa lettre A-0017 du 1^{er} février 2013), n'a traité que de la déréglementation du « biogaz » et non de la déréglementation du « biométhane » :

*Le projet de loi abordera également la déréglementation des activités de distribution de **biogaz**. Le gouvernement vise à donner à toute entreprise la possibilité de construire et d'exploiter un système de distribution du **biogaz**, et ce, en procédant à la déréglementation des activités de distribution du **biogaz**, notamment les biogaz provenant des lieux d'enfouissement sanitaire situés au Québec. Afin de faciliter la mise en œuvre de ce moyen d'action, la Loi sur la Régie de l'énergie sera modifiée.*⁵

<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf> , page 78. Souligné en caractère gras par nous.

⁴ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *L'énergie pour construire le Québec de demain. La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Mai 2006, <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf> , page 79. Souligné en caractère gras par nous.

⁵ **Pierre CORBEIL (Ministre des Ressources Naturelles et de la Faune du Québec)**, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 37^e législature, 2^e session (14 mars 2006 au 21

Le projet de loi abordera également la déréglementation des activités de distribution de **biogaz**. C'est une opportunité intéressante, M. le Président, pour améliorer la qualité de notre environnement. Le gouvernement vise à donner à toute entreprise la possibilité de construire et d'exploiter un système de distribution du **biogaz**, et ce, en procédant à la déréglementation des activités de distribution du **biogaz**, notamment ceux provenant des lieux d'enfouissement sanitaire situés au Québec. Afin de faciliter la mise en œuvre de ce moyen d'action, la Loi sur le Régie de l'énergie sera modifiée.⁶

Monsieur le ministre Corbeil, lui aussi, distingue le « biogaz » du « méthane », ce dernier n'étant qu'une composante du premier :

Les **biogaz**, M. le Président. Déréglementer la distribution **des biogaz**. Une telle mesure favorisera les projets de valorisation de **ces gaz**. Les projets de valorisation sont actuellement peu nombreux, puisque les lieux d'enfouissement au Québec sont généralement de taille modeste et situés à bonne distance des utilisateurs potentiels de **ces biogaz**. En fait, on vise ici des mesures qui favoriseraient les projets de valorisation. Une bonne douzaine de sites au Québec présentent les conditions permettant d'envisager la valorisation de **leurs biogaz**, et ça, M. le Président, c'est une mesure qui a un impact direct sur la qualité de l'air, de l'environnement, puisqu'on sait que **ces biogaz, en particulier le méthane**, sont très nocifs pour l'environnement, en fait sont 20 à 22 fois plus nocifs que le CO₂.⁷

février 2007), le jeudi 23 novembre 2006 – Vol. 39 N° 62, (15h40), <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/37-2/journal-debats/20061123/2985.html> . Souligné en caractère gras par nous.

⁶ **Pierre CORBEIL (Ministre des Ressources Naturelles et de la Faune du Québec)**, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 37^e législature, 2^e session (14 mars 2006 au 21 février 2007), le mardi 12 décembre 2006 – Vol. 39 N° 71, (1h00 am), <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/37-2/journal-debats/20061212/3003.html> . Souligné en caractère gras par nous.

⁷ **Pierre CORBEIL (Ministre des Ressources Naturelles et de la Faune du Québec)**, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 37^e législature, 2^e session (14 mars 2006 au 21 février 2007), le mardi 12 décembre 2006 – Vol. 39 N° 71 (20h50), <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/37-2/journal-debats/20061212/3003.html> . Souligné en caractère gras par nous.

8 - Gaz Métro, en réponse à la FCEI, confirme que son installation de traitement du biogaz pour en faire du gaz naturel interchangeable (qui fait l'objet du présent dossier) consiste à « *convertir le biogaz en biométhane* » (ou gaz naturel renouvelable) :

M^e ANDRÉ TURMEL (FCEI) :

Q. [34] Maintenant parlons donc FCEI-008, Xebec, voici une entreprise, système d'AMP pour la purification des biogaz qui se présente comme une entreprise qui **convertit les biogaz en biométhane**. Est-ce que ce que vous y voyez là, on décrit que la solution BGX de Xebec permet de **convertir facilement les biogaz en énergie renouvelable appelé le biométhane**. Est-ce qu'on parle du même gaz ici, Monsieur, de la même source d'énergie?

Martin IMBLEAU (GAZ MÉTRO) :

R. Oui, potentiellement.⁸

9 - Regrettablement, la plupart des témoins et des participants ont continuellement confondu lors de l'audience les notions de « *biogaz* » et de « *méthane* ».

Bien que la *Loi* ne traite que du « *biogaz* » et malgré les distinctions claires qu'opèrent la *Stratégie énergétique du Québec* et le ministre Pierre Corbeil entre le « *biogaz* » et de « *biométhane* » dans les extraits ci-dessus, plusieurs témoins et participants ont utilisé le terme « *biogaz* » pour désigner indistinctement tantôt le mélange gazeux initial non interchangeable, tantôt le biométhane pur (après traitement) constituant du gaz naturel interchangeable. Plusieurs témoins et participants ont également parfois utilisé le terme « *biométhane* » dans ces deux mêmes sens distincts.

⁸ FCEI et GAZ MÉTRO, Dossier R-3824-2012, Pièce A-0013, n.s. volume 1, le 30 janvier 2013, page 60, lignes 1-11. Souligné en caractère gras par nous.

10 - Nous invitons donc respectueusement le Tribunal à éviter la confusion des termes. Seul le « *biogaz* » (mélange gazeux impur, non interchangeable) est exclu de la juridiction de la Régie de l'énergie par l'amendement législatif de 2006.

Lorsque ce « *biogaz* » a cessé d'exister et est devenu du « *biométhane* » (donc du gaz naturel purifié, interchangeable) et est effectivement mélangé avec d'autre gaz naturel et livré par canalisation à un consommateur (ou « destiné » à l'être, selon les termes de l'article 1 de la *Loi*), alors la Régie de l'énergie a pleine juridiction sur celui-ci.

La notion d'« *interchangeabilité* » se rapproche de celle de « *bien fongible* » en droit civil et permet d'établir la frontière entre le gaz qui est soumis à la juridiction de la Régie et celui qui ne l'est pas.

3

L'OBJET VISÉ PAR L'EXCLUSION LÉGISLATIVE : LES RÉSEAUX DÉDIÉS

11 - Suivant l'article 41 de la *Loi d'interprétation*. L.R.Q., c. I-16 :

41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

12 - Selon Pierre-André Côté :

*Les tribunaux font l'hypothèse que le législateur est informé des décisions judiciaires rendues avant l'adoption de la loi : celles-ci peuvent donc être considérées comme faisant partie du contexte d'énonciation du texte législatif et, à ce titre, elles peuvent être pertinentes à son interprétation.*⁹

Le législateur a également connaissance des décisions quasi-judiciaires rendues avant l'adoption de sa loi, dont celles de la Régie de l'énergie.

13 - Or, juste avant le dépôt de la *Stratégie énergétique 2006-2015* du gouvernement du Québec et de l'amendement législatif de 2006 qui en a suivi, la Régie de l'énergie avait, le 22 juin 2004, rendu sa décision D-2004-128 au dossier R-3532-2004 (demande par Gaz Métro d'autorisation d'un investissement pour un réseau dédié de biogaz à Sainte-Sophie). Dans

⁹ **Pierre-André CÔTÉ**, *Interprétation des lois*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1982, chapitre 6, section 2, page 487.

cette décision, la Régie, après une recherche de l'intention du législateur quant à la version antérieure de l'article 2 de la *Loi*, avait conclu que la distribution de biogaz impur, non interchangeable, par canalisation dédiée à un seul client, relevait du droit de distribution exclusif de Gaz Métro.

Cette décision de 2004 permet de comprendre exactement la situation à laquelle le législateur voulait remédier en modifiant la définition du gaz naturel à la loi en 2006 : **éviter que les réseaux dédiés à la distribution du « biogaz » (donc impur et non interchangeable) ne relèvent d'un titulaire de droit exclusif de distribution de gaz naturel tel Gaz Métro :**

*La Régie note que **la proportion de méthane dans les biogaz à être transportés, selon le projet soumis, est d'environ la moitié de celle que comprend le gaz naturel que SCGM distribue par canalisation à l'ensemble de sa clientèle.**¹⁰ Elle note également que le Distributeur convient que le terme biogaz est d'usage relativement récent¹¹ et que le sens courant de l'expression gaz naturel peut se rapporter au gaz naturel de source traditionnelle.¹² La Régie doit tenter de circonscrire le mieux possible l'intention du législateur, lorsqu'il a défini l'expression gaz naturel par référence au méthane à l'état gazeux ou liquide, sans plus de précision.*

*La Régie constate que, selon la preuve documentaire produite¹³, le projet soumis par le distributeur n'a d'intérêt pour sa cliente, Cascades, que pour le méthane contenu dans les biogaz du lieu d'enfouissement technique (LET) de Sainte-Sophie en vue de répondre à des besoins thermiques de son usine de Saint-Jérôme et que **la conduite projetée serait réservée exclusivement à la distribution de ces biogaz.***

SCGM soumet que, si le législateur avait voulu limiter le droit exclusif de distribution au seul méthane de source traditionnelle, il aurait modifié en conséquence la définition de gaz naturel, compte tenu des projets de

¹⁰ Cité dans le texte : Affidavit de Simon Garneau, paragraphe 8.

¹¹ Cité dans le texte : Argumentation de SCGM sur la recevabilité, 7 juin 2004, page 3.

¹² Cité dans le texte : Argumentation de SCGM sur la recevabilité, 7 juin 2004, page 3.

¹³ Cité dans le texte : En particulier l'affidavit de monsieur Simon Garneau, paragraphes 4 à 6 et 11 ainsi que les pièces auxquelles ceux-ci réfèrent.

valorisation des biogaz à l'étude au Québec depuis plusieurs années.¹⁴ La Régie ne juge pas cet argument concluant, l'argument contraire pouvant aussi être proposé.

Cependant, la Régie retient l'argument du distributeur voulant que le législateur n'a pas établi de limite minimale de proportion de méthane pour qu'un gaz acheminé par canalisation soit considéré comme du gaz naturel au sens de la Loi, ni précisé de conditions quant à son origine.

La Loi d'interprétation prévoit qu'une loi doit recevoir « une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin ». ¹⁵

La Régie est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'interpréter l'expression gaz naturel, à l'article 2 de la Loi, par référence à une distinction quant à la proportion ou à l'origine du méthane que le législateur n'a pas jugé opportun d'y incorporer. La Régie juge cette approche compatible et cohérente avec les objectifs poursuivis par le législateur lorsqu'il a décidé que seuls les détenteurs d'un droit exclusif auraient le droit de distribuer par canalisation le gaz naturel et en définissant cette expression par référence au méthane à l'état gazeux ou liquide, sans autre précision.

D'autre part, la Régie n'a été saisie, dans ce dossier, d'aucun argument contraire à ceux soumis par le distributeur ou permettant de conclure à une interprétation différente qui soit plus compatible avec l'intention présumée du législateur.

La Régie est donc d'avis que la demande d'autorisation soumise par SCGM relève de sa compétence et qu'elle est recevable.¹⁶

¹⁴ Cité dans le texte : Argumentation de SCGM sur la recevabilité, 7 juin 2004, page 4.

¹⁵ Cité dans le texte : L.R.Q., c. I-16.

¹⁶ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3532-2004, Décision D-2004-128, pages 13-14. Souligné en caractère gras par nous.

14 - Au présent dossier, Gaz Métro confirme que le réseau dédié de Sainte-Sophie concernait du biogaz non interchangeable :

M. JEAN-FRANÇOIS TREMBLAY (GAZ MÉTRO) :

R. Donc, pour ce qui est des actifs de Sainte-Sophie, effectivement, là, c'est le seul client que Gaz Métro a qui utilise du biogaz qu'on appelle dans un réseau dédié. Donc, ici on parle de biogaz qu'on appellerait non-interchangeable. Ça veut dire qu'effectivement c'est une source de production par des résidus bio-organiques, des compositions bio-organiques, mais il y a un certain traitement qui est fait, très léger, qu'on pourrait dire, mais très loin d'être biogaz interchangeable qui pourrait être injecté dans notre réseau.¹⁷

15 - Nous soumettons donc respectueusement que l'amendement législatif de 2006 à l'article 2 de la *Loi* visait à éviter que les réseaux dédiés à la distribution du « *biogaz* » (donc impur et non interchangeable) continuent de relever du droit de distribution exclusif de Gaz Métro (Note : ou de Gazifère).

16 - Un autre argument permettant de s'en convaincre relève de l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation*. L.R.Q., c. I-16 :

41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet.

¹⁷ Jean-François TREMBLAY (Gaz Métro), Dossier R-3824-2012, n.s. volume 1, le 30 janvier 2013, page 104, lignes 12-23.

17 - En effet, l'exclusion législative de 2006 des réseaux dédiés de biogaz (hors du réseau principal) peut être perçue comme le pendant gazier de l'exclusion d'exclusivité législative faite à Hydro-Québec quant à la « *distribution d'électricité produite à partir de **biomasse forestière** à un consommateur sur un emplacement adjacent au site de production* », prévue à l'article 60 de la Loi :

60. Un droit exclusif de distribution d'électricité confère à son titulaire, sur le territoire où il porte et à l'exclusion de quiconque, le droit d'exploiter un réseau de distribution d'électricité.

*Ce droit n'empêche pas quiconque de produire et de distribuer sur son réseau l'électricité qu'il consomme ou de **distribuer l'électricité produite à partir de biomasse forestière à un consommateur sur un emplacement adjacent au site de production.***

18 - Il est d'ailleurs significatif que la *Stratégie énergétique 1996-2015* du gouvernement du Québec énonce, à la fin de la page 78 :

*L'exploitation du **biogaz** est donc une autre façon de valoriser la **biomasse**.¹⁸*

¹⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'énergie pour construire le Québec de demain. La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, Mai 2006, <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf>, page 78. Souligné en caractère gras par nous.

4

LA CARACTÉRISATION DE LA CONDUITE DE RACCORDEMENT ENTRE L'INSTALLATION DE TRAITEMENT DU BIOGAZ ET LA CONDUITE PRINCIPALE DU RÉSEAU DE GAZ MÉTRO (VOLET B DU PROJET)

19 - A partir du moment où nous reconnaissons que le « *biométhane* » (donc du gaz naturel pur, interchangeable, livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur) ne fait pas partie de l'exclusion législative de 2006, il est logique de conclure que la conduite servant à transporter un tel gaz pur constitue un actif réglementé de Gaz Métro.

20 - Nous soumettons respectueusement que, contrairement au « *biogaz* » (impur), le transport ou la distribution de « *biométhane* » (donc pur et interchangeable) livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur relève du droit de distribution exclusif de Gaz Métro.

Cela ressort notamment de la décision précitée D-2004-128 rendue au dossier R-3532-2004 (demande par Gaz Métro d'autorisation d'un investissement pour un réseau dédié de biogaz à Sainte-Sophie). En effet, si le législateur a désormais exclu le seul biogaz impur du droit exclusif de Gaz Métro, alors *a contrario* le raisonnement de la décision D-2004-128 reste applicable quant au gaz qui n'a pas été exclu par la loi de 2006, à savoir le biométhane pur et interchangeable.

21 - Subsidiairement, même si la Régie en venait à la conclusion selon laquelle le transport et la distribution de biométhane ne relèveraient pas du droit exclusif de Gaz Métro, les actifs destinés à cette fin au présent dossier (la conduite de raccordement, ou volet B) constitueraient malgré tout des actifs réglementés de Gaz Métro assujettis à une demande d'autorisation selon l'article 73 de la *Loi* et qui pourront éventuellement être reconnus ultérieurement dans sa base de tarification.

En effet, les actifs réglementés et la base de tarification de Gaz Métro ne sont pas constitués exclusivement d'actifs sur lesquels celle-ci possède un droit exclusif. Les actifs réglementés et la base de tarification de Gaz Métro peuvent aussi comporter des actifs accessoires à son droit exclusif mais qui ne bénéficient eux-mêmes pas d'un droit exclusif. Le meilleur exemple est l'immeuble du siège social de l'entreprise :

- Gaz Métro ne détient pas de droit exclusif quant à la construction ou l'exploitation d'édifices à bureaux au Québec.
- Mais si elle possède un édifice à bureaux logeant son siège social, cet actif peut-être considéré réglementé et faire partie de sa base de tarification car il constitue un accessoire des activités relevant de son droit exclusif de distribution.

Par conséquent, même si Gaz Métro ne détenait pas d'exclusivité quant à la conduite de raccordement servant à transporter le biométhane issu de l'installation de traitement jusqu'à la conduite principale du réseau, cette conduite de raccordement constituerait malgré tout un actif réglementé de Gaz Métro car accessoire à son droit exclusif de distribution.

5

LA CARACTÉRISATION DE L'INSTALLATION DE TRAITEMENT DU BIOGAZ POUR LE TRANSFORMER EN BIOMÉTHANE (VOLET A DU PROJET)

22 - La caractérisation de l'installation de traitement du biogaz pour le transformer en biométhane est plus complexe.

Tiendra-t-on compte de la nature du *gaz entrant* (du biogaz impur) qui est hors juridiction de la Régie ? Ou tiendra compte du *gaz sortant* (du biométhane interchangeable) qui est de la juridiction de la Régie ?

L'installation de traitement du biogaz pour le transformer en biométhane se situe littéralement à la frontière entre la non-juridiction et la juridiction de la Régie.

23 - La caractérisation d'équipements se situant à la frontière juridictionnelle n'est pas une problématique nouvelle.

Le législateur s'y est affairé à l'article 2 de la *Loi* afin de bien délimiter les frontières, chez Hydro-Québec, entre le réseau de distribution, le réseau de transport et les installations de production. Le législateur a ainsi établi que les postes élévateurs de tension sur les sites de production faisaient partie du réseau de transport et non des installations de production. De même, il est établi que les postes abaisseurs de tension dont une borne est de 44 kV ou plus et une autre borne de moins de 44 kV faisaient partie du réseau de transport et non du réseau de distribution :

2. [...] «réseau de distribution d'électricité»: l'ensemble des installations destinées à la distribution d'électricité **à partir de la sortie des postes de transformation**, y compris les lignes de distribution à des tensions de moins de 44 kV ainsi que tout l'appareillage situé entre ces lignes et les points de raccordement aux installations des consommateurs, et, dans le cas des réseaux autonomes de distribution d'électricité du distributeur d'électricité, l'ensemble des ouvrages, des machines, de l'appareillage et des installations servant à produire, transporter et distribuer l'électricité; [...]

«réseau de transport d'électricité»: l'ensemble des installations destinées à transporter l'électricité, **y compris les transformateurs élévateurs de tension situés aux sites de production**, les lignes de transport à des tensions de 44 kV et plus, **les postes de transport et de transformation** ainsi que toute autre installation de raccordement entre les sites de production et le réseau de distribution;

24 - Regrettablement, nous ne disposons pas d'une démarcation législative aussi claire qui permettrait de caractériser l'installation de traitement du biogaz pour le transformer en biométhane.

25 - Nous invitons toutefois le Tribunal à tenir compte de trois considérations suivantes **et conclure que l'installation de traitement, lorsqu'appartenant à Gaz Métro, constitue un actif réglementé :**

- D'abord, comme on l'a vu en section 4 de la présente argumentation complémentaire, les actifs réglementés peuvent inclure des actifs accessoires au droit exclusif de Gaz Métro mais qui ne bénéficient eux-mêmes pas d'un droit exclusif. En l'espèce, Gaz Métro ne détient pas le droit exclusif de construire des installations de traitement de gaz pour le rendre interchangeable. Mais lorsqu'elle détient et opère une telle installation, celle-ci constitue un actif réglementé, en raison de son caractère accessoire (Voir

notamment l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Westcoast Energy inc. c Canada (Office national de l'énergie)*, cité ci-après).

- L'exclusion législative du biogaz constitue une exception. Comme toute exception, celle-ci doit être interprétée restrictivement. Ainsi, l'on doit interpréter que l'installation qui se trouve à *la frontière* entre le biogaz (hors juridiction de la Régie) et le biométhane (de la juridiction de la Régie) doit faire elle-même partie de la juridiction de la Régie.
- Enfin, il ressort des textes des articles 2, 49 et 73 de la *Loi* que le législateur semble se préoccuper davantage de **la destination** d'un actif plutôt que par **son origine** pour déterminer s'il constitue ou non un actif réglementé, est assujéti à l'obligation d'autorisation selon l'article 73 ou est apte à faire partie de la base de tarification. Le choix de termes du législateur laisserait entendre que ce serait **le produit qui sort de l'installation** de traitement (le biométhane) **plutôt que celui qui y entre** (le biogaz) qui servirait à déterminer l'assujétissement de cette installation à la *Loi* :

73. [...] les distributeurs de gaz naturel doivent obtenir l'autorisation de la Régie, aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement, pour:

1° acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs **destinés** au transport ou à la distribution;

49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de [...] livraison ou d'emmagasinement de gaz naturel, la Régie doit notamment:

1° établir la base de tarification [...] d'un distributeur de gaz naturel en tenant compte, notamment, de la juste valeur des actifs qu'elle estime **prudemment acquis et utiles pour l'exploitation** [...] d'un réseau de distribution de gaz naturel

2. [...] «réseau de distribution de gaz naturel»: l'ensemble des conduits, outillages, mécanismes, structures, gazomètres,

compteurs et autres dispositifs et accessoires destinés à la fourniture, au transport ou à la livraison du gaz naturel dans un territoire déterminé à l'exclusion de tous les conduits à gaz installés à l'intérieur, en dessous et à la surface extérieure d'une maison, d'une usine, d'un édifice ou d'un bâtiment d'un consommateur;

26 - Certes, nous sommes conscients que, dans sa décision D-2011-108 (paragraphe 24) du dossier R-3732-2010, la Régie a assimilé les installations de traitement de gaz au réseau de collecte (situé en amont de ces installations) et les a considérées non réglementées :

La Régie considère que le réseau de collecte, incluant les installations de traitement du gaz pour le rendre conforme aux normes de qualité du réseau de Gaz Métro, n'est pas utilisé pour transporter du gaz naturel destiné à la consommation, ce gaz n'étant pas prêt à la consommation. Ainsi, la Régie considère que le transport de gaz dans le réseau de collecte n'est pas réglementé. Conséquemment, en prenant pour convention que les puits de production sont en amont du réseau de Gaz Métro, les points d'injection et de réception devront toujours se situer en aval du réseau de collecte.

Nous croyons toutefois, avec respect, que la Régie au présent dossier ne devrait pas suivre ce précédent et ce pour plusieurs raisons :

- D'abord, il s'agit d'un *obiter dictum* au dossier R-3732-2010. Dans ce dossier en effet, il s'agissait uniquement pour le Tribunal de déterminer le « *modèle d'affaires* » de Gaz Métro quant à la liste des équipements susceptibles d'être pris en compte aux fins de l'établissement du tarif de réception. La Régie n'avait alors pas à trancher sur un cas spécifique d'installation de traitement appartenant à Gaz Métro afin de déterminer si celle-ci serait ou non réglementée.

- D'ailleurs, notre présente recommandation de considérer les installations de traitement de gaz (volet A du présent projet) comme étant réglementées est tout à fait compatible avec le fait qu'en temps normal pour l'injection de gaz québécois au réseau de Gaz Métro, son « *modèle d'affaires* » ne prévoirait pas que le traitement du gaz s'effectue à ses frais. On n'a qu'à penser au cas d'injection de gaz de schiste pour apprécier la sagesse d'un tel modèle d'affaires, ce gaz constituant la principale référence utilisée au dossier R-3732-2010 comme l'a souligné avec justesse l'UMQ dans sa plaidoirie du 31 janvier 2013 au présent dossier.

La prise en charge par Gaz Métro du traitement du gaz constitue une **anomalie** par rapport au « *modèle d'affaires* » standard pour les cas d'injection au réseau, mais en même temps (comme nous l'avons plaidé le 31 janvier 2013) cette prise en charge constitue la « **normalité** » dans le contexte d'un premier projet d'injection de biométhane municipal chez Gaz Métro. Tel que plaidé, cette prise en charge par Gaz Métro du traitement du gaz répond en outre à des objectifs d'intérêt public, de développement durable et d'équité intergénérationnelle, ce qui justifie de s'écarter du « *modèle d'affaires* » qui fut examiné au dossier R-3732-2010.

- Outre ce qui précède, il y a lieu de rappeler que la Régie, en tant que tribunal administratif, n'est pas liée par la règle du précédent (*stare decisis*). Il lui est loisible de s'écarter d'une jurisprudence antérieure, surtout lorsqu'il s'agit d'apporter des nuances afin de distinguer le cas particulier du présent premier projet d'injection de biométhane municipal chez Gaz Métro.
- Enfin, une analogie peut être faite avec le jugement majoritaire de la Cour suprême du Canada dans *Westcoast Energy inc. c Canada (Office national de l'énergie)*. Cet arrêt a reconnu qu'aux fins de l'établissement de la juridiction constitutionnelle fédérale, une installation de traitement de gaz

peut-être considérée comme faisant partie des installations interprovinciales de transport de gaz :

*La question de savoir si les canalisations de collecte, **les usines de traitement** et la canalisation de transport principale de Westcoast constituent une entreprise unique **dépend de la mesure dans laquelle ces activités sont intégrées sur le plan fonctionnel et gérées en commun en tant qu'entreprise unique. Ce qui importe, c'est la façon dont Westcoast exploite son entreprise dans les faits et non de quelle autre façon elle pourrait le faire ou comment d'autres acteurs de l'industrie du gaz naturel exploitent la leur**: voir Winner, précité, aux pp. 581 et 582. Le fait que l'industrie du gaz naturel soit typiquement divisée en quatre secteurs -- qui ont été décrits précédemment -- n'a aucune importance, tout comme le fait que, en règle générale, les producteurs sont propriétaires de canalisations de collecte et d'usines de traitement.*

Comme nous le verrons plus loin, c'est précisément parce que les activités de Westcoast ont un caractère exceptionnel que nous concluons qu'elles constituent une entreprise fédérale unique. Nous soulignons également que la façon dont les participants de l'industrie du gaz naturel décrivent typiquement leur industrie ne saurait dicter la façon de la qualifier à des fins constitutionnelles.¹⁹

27 - Nous invitons donc respectueusement la Régie à suivre ces raisonnements et à conclure que l'installation de traitement, lorsqu'appartenant à Gaz Métro comme au présent dossier (volet A du projet), constitue un actif réglementé assujéti à l'obligation d'autorisation de l'article 73 de la *Loi*.

¹⁹ *Westcoast Energy inc. c Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322, parag. 67. Souligné en caractère gras par nous.

6

CONCLUSION

28 - Pour l'ensemble de ces motifs, nous invitons respectueusement le Tribunal à considérer que l'installation de traitement du gaz (volet A du projet au présent dossier) et la conduite de raccordement située entre cette installation et la conduite principale du réseau de Gaz Métro (volet B du projet) constituent tous deux des actifs réglementés, assujettis à l'obligation d'autorisation selon l'article 73 de la *Loi*.

29 - Le tout respectueusement soumis.

Montréal, le 11 février 2013



Dominique Neuman
Procureur de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de
l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)