

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
No : R-3824-2012

SOCIÉTÉ EN COMMANDITE GAZ MÉTRO

Demanderesse

- et -

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Partie intéressée

**COMPLÉMENT D'ARGUMENTATION
DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC**

**AU SOUTIEN DE SON COMPLÉMENT D'ARGUMENTATION, L'UMQ SOUMET
RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :**

Introduction

La présente argumentation a pour but de répondre aux demandes de la Régie de l'énergie qui, au terme de l'audience dans le présent dossier, a requis des compléments de plaidoirie sur les questions suivantes :

- 1) 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. »

- 2) 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 ?

Sans reprendre la plaidoirie présentée à la Régie en audience, l'UMQ se propose de revenir sur les points principaux de celle-ci et de fournir un éclairage spécifique aux deux questions posées par la Régie avant d'entreprendre son délibéré.

Dossier R-3732-2010, phase 1

L'éventualité d'une production de gaz naturel au Québec a amené Gaz Métro à déposer un dossier visant à déterminer les modalités pour son injection dans le réseau de distribution existant. Toutefois, tel que mentionné en audience par l'UMQ, la première phase de ce dossier a été caractérisée par la présence d'un nombre important d'acteurs reliés à l'exploitation des gaz de shale.

D'ailleurs, l'UMQ était le seul intervenant « régulier » devant la Régie et par surcroît, le seul intervenant qui pouvait envisager ce dossier sous l'angle des consommateurs, du moins du point de vue de sa clientèle municipale. De plus, l'UMQ s'est également interrogée sur la représentativité du modèle de production, de traitement du gaz et de son injection dans le réseau de Gaz Métro pour établir le tarif de réception dans ce dossier. La filière de production de biométhane, bien qu'évoquée brièvement dans ce dossier, n'a fait l'objet d'aucune étude et d'aucune adaptation dans la preuve présentée ou encore dans la décision de la Régie au terme de l'audience.

En plaidoirie, l'UMQ a fait ressortir la nécessité d'envisager des règles plus adaptées à cette filière de production qui est caractérisée, d'abord et avant tout, comme un choix de société dans le traitement des matières résiduelles plutôt que comme un mode d'exploitation à but lucratif de ressources naturelles.

Avec respect, cette distinction est fondamentale pour l'UMQ dans la détermination des responsabilités financières qui découleront de la mise en place des règles propres à assurer le déploiement et l'essor de cette filière de production « verte ». De plus, les volumes de gaz naturel impliqués dans la production de biométhane sont sans aucune commune mesure avec ceux découlant de l'exploitation des gaz de shale et méritent donc un traitement plus adapté.

Contexte législatif

La discussion s'articule autour des dispositions suivantes de la *Loi sur la Régie de l'énergie* :

« **1.** La présente loi s'applique à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité ainsi qu'à la fourniture, au transport, à la distribution et à l'emmagasinage du **gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur.**

Elle s'applique également à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit.

1996, c. 61, a. 1; 2000, c. 22, a. 1.

2. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par:

(...)

«*distributeur de gaz naturel*»: une personne ou une société qui est titulaire d'un droit exclusif de distribution **de gaz naturel** ou qui exerce ce droit à titre de locataire, fidéicommissaire, liquidateur, syndic ou à quelque autre titre que ce soit;

«*gaz naturel*»: le méthane à l'état gazeux ou liquide, **à l'exception des biogaz** et des gaz de synthèse;

«*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;

1996, c. 61, a. 2; 2000, c. 22, a. 2; **2006, c. 46, a. 28.**

5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. **Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.**

1996, c. 61, a. 5; 2000, c. 22, a. 4.

31. La Régie a compétence exclusive pour:

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

1996, c. 61, a. 31; 2000, c. 22, a. 6; 2006, c. 46, a. 32; 2011, c. 16, ann II, a. 47.

49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, la Régie doit notamment:

1° **établir la base de tarification** du transporteur d'électricité ou 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 du réseau de transport d'électricité ou **d'un réseau de distribution de gaz naturel** ainsi que des dépenses non amorties de recherche et de développement et de mise en marché, des programmes commerciaux, des frais de premier établissement et du fonds de roulement requis pour l'exploitation de ces réseaux;

2° déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service notamment, pour tout tarif, les dépenses afférentes aux programmes commerciaux, et pour un tarif de transport d'électricité, celles afférentes aux contrats de service de transport conclus avec une autre entreprise dans le but de permettre au transporteur d'électricité d'utiliser son propre réseau de transport;

(...)

10° tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret;

1996, c. 61, a. 49; 2000, c. 22, a. 11; 2006, c. 46, a. 38; 2011, c. 16, ann. II, a. 50.

51. Un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport ou de livraison de gaz naturel ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel et **le développement normal d'un réseau de transport ou de distribution**, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification.

Il en est de même pour l'emmagasinage du gaz naturel par quiconque exploite un réservoir à cette fin dans la mesure où la méthode tarifaire utilisée par la Régie le justifie.

1996, c. 61, a. 51; 2000, c. 22, a. 13.

52. Dans tout tarif de fourniture de gaz naturel, les taux et autres conditions applicables à un consommateur ou une catégorie de consommateurs **doivent refléter le coût réel d'acquisition** ou toute autre condition d'approvisionnement consentie à un distributeur par des producteurs de gaz naturel ou leurs représentants en considération de la consommation de ce consommateur ou de cette catégorie de consommateurs.

Un tarif peut également refléter tout autre coût inhérent à l'acquisition du gaz naturel par un distributeur.

1996, c. 61, a. 52; 2000, c. 22, a. 14

63. Un droit exclusif de distribution de gaz naturel confère à son titulaire, sur le territoire où il porte et à l'exclusion de quiconque, **le droit d'exploiter un réseau de distribution de gaz naturel et celui de transporter et de livrer par canalisation le gaz naturel destiné à la consommation.**

Un droit exclusif de distribution de gaz naturel **ne confère pas le droit exclusif d'acheter, de vendre ou d'emmagasiner le gaz naturel.**

1996, c. 61, a. 63. »

(Nos emphases)

La Régie est évidemment bien familière avec ces différents articles de sa loi constitutive, mais il apparaissait intéressant de bien situer le biométhane dans le débat.

Dans un premier temps, le biométhane (« biogaz ») ne fait pas partie du droit exclusif de distribution de Gaz Métro. En effet, suite à l'adoption de la stratégie énergétique du Québec, le législateur a délibérément modifié la définition du « gaz naturel » pour en exclure le « biogaz » et donc en permettre la distribution par quiconque désire le faire.

Dans un deuxième temps, en procédant de la sorte, le législateur a aussi écarté cette distribution du « biogaz » de la juridiction de la Régie, et ce, dans la mesure où le réseau de distribution de Gaz Métro (ou de tout autre détenteur d'un droit exclusif de distribution de gaz naturel pour un territoire donné) n'est pas impliqué ou utilisé.

Finalement, il est manifeste que cette décision du législateur avait pour but de « libéraliser » le marché du « biogaz » avec pour objectif de favoriser son déploiement et son essor. Évidemment, cette décision témoigne aussi de la volonté de permettre à ceux qui participent à la gestion de manière résiduelle de façon responsable de récupérer les coûts inhérents d'une telle démarche de production de gaz naturel « vert », vivement souhaitée au plan collectif et environnemental, rappelons-le.

La Stratégie énergétique du Québec

La volonté du gouvernement de faciliter le déploiement de cette filière de production apparaît clairement de l'extrait suivant de la Stratégie énergétique du Québec :

« • 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.

(...)

*Le Québec entend ainsi relever le défi de l'innovation technologique dans le domaine de l'énergie, **en faisant davantage appel aux nouvelles filières déjà disponibles et en investissant dans les recherches en cours ou à venir.** Les moyens mobilisés dans le cadre de la stratégie énergétique devraient permettre d'y parvenir.*

*L'innovation est la clef pour maîtriser les enjeux énergétiques du futur. La nouvelle stratégie énergétique parie sur l'innovation, **afin d'accélérer le recours aux nouvelles technologies énergétiques.** »*

Dans ce contexte, lorsque interpellée sur la question relative à l'injection de biogaz sur le réseau de Gaz Métro pour en permettre la valorisation, la Régie devra prendre en compte cet objectif clair du gouvernement qui s'inscrit « *dans une perspective de développement*

durable », tel que le prévoit notamment les articles 5 et 49 (10°) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

Les questions de la Régie

De façon résumée, les deux questions de la Régie traitent de ce qui constitue un actif réglementé. Chaque question traite d'actifs distincts, soit ceux du volet A (interchangeabilité) et ceux du volet B (raccordement) du projet.

a) Actifs du volet A

D'entrée de jeu, sur cette question, l'UMQ appuie sans réserve la proposition de Gaz Métro de traiter ces actifs comme des « actifs réglementés »

Cette proposition semble avoir considéré non seulement les distinctions suggérées précédemment par l'UMQ quant à la particularité de la filière de production de biométhane (« biogaz »), mais également le fait que Gaz Métro sera le propriétaire des actifs pendant vingt ans. Elle prend également en compte que ce traitement des actifs du volet A permettra un financement adéquat du projet, tout autant qu'un impact tarifaire très limité.

À l'instar de ses représentations dans la phase 2 du dossier R-3732-2010, l'UMQ a cherché à prendre en compte la réalité de la production du biométhane et la volonté clairement exprimée du gouvernement d'en assurer l'essor. Sans aménagement tarifaire adapté, cette filière pourrait ne jamais voir le jour et, à ce titre, la proposition de Gaz Métro dans le présent dossier semble tout à fait appropriée aux circonstances.

Inutile de dire que la micro-production en cause n'a aucune commune mesure avec la production de gaz de shale envisagée en phase 1 du dossier R-3732-2010 et qu'il y a lieu d'apporter les adaptations nécessaires dans un contexte où il n'est pas question d'une exploitation à but lucratif d'une ressource naturelle par des entreprises privées, mais plutôt de la gestion des matières résiduelles de façon éco responsable par des organismes publics.

Ajoutons en terminant, que la décision du MDDEP d'accepter que ses actifs soient admissibles au programme PTMOBC démontre également la volonté de se doter de règles permettant de faciliter l'émergence de la filière de biométhanisation, tout en réduisant significativement les impacts tarifaires pour la clientèle de Gaz Métro. Il y a lieu de rappeler que le contrat et projet d'investissement suggéré par Gaz Métro en l'espèce a reçu l'approbation du gouvernement.

En terminant, l'UMQ réitère, sans reprendre ici au long, le contenu de la section 7 de son mémoire qui traite de cet aspect.

b) Actif du volet B

Dans le cadre de la phase 1 du dossier R-3732-2010, cet aspect des actifs à mettre en place pour injecter le gaz naturel dans le réseau de Gaz Métro a été discuté, mais principalement sous l'angle du droit exclusif du octroyé à ce distributeur et aux possibilités de commercialisation des producteurs.

Encore une fois, le débat était orienté vers les producteurs de gaz de shale et non pas vers les producteurs de biométhane comme c'est le cas en l'espèce.

Le passage suivant de la décision D-2011-108 semble régler la question des conduites de raccordement :

« [14] Il ressort de la Loi et plus particulièrement du texte des articles 1, 31 (1) et 63 que le transport de gaz naturel destiné à être livré par canalisation à un consommateur québécois situé dans le territoire exclusif de distribution de Gaz Métro (le territoire) relève de la juridiction de la Régie. Ainsi, la Régie est d'avis qu'il est clair que, dans la mesure où Gaz Métro construit des conduites comme prolongement de son réseau de distribution afin de transporter du gaz naturel destiné à être livré par canalisation aux consommateurs québécois situés dans son territoire, le service de réception ainsi que les actifs nécessaires à ce service sont réglementés. L'article 31 (1) de la Loi attribue à la Régie la compétence pour fixer un tarif à l'égard de cette activité et l'article 49 de la Loi requiert que les coûts reliés à cette activité, incluant la juste valeur des actifs prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du réseau de distribution de gaz naturel, soient considérés dans la fixation ou la modification des tarifs associés à cette activité.

[15] La Régie est également d'avis que, dans le cadre du service de réception, pour une conduite de raccordement particulière, le fait qu'une partie du gaz naturel puisse être destinée hors du territoire exclusif de Gaz Métro n'a pas pour effet d'enlever à la Régie sa juridiction sur les actifs servant, en partie, à transporter du gaz naturel destiné à être livré par canalisation aux consommateurs situés dans le territoire de Gaz Métro.

[16] Selon la preuve présentée, la Régie est d'avis qu'une décision selon laquelle un tarif de réception ne peut être fixé que lorsque le gaz naturel est destiné à être livré à l'intérieur du territoire serait juridiquement intenable, et ce, tel que mentionné par Gaz Métro² et par l'APGQ³. En effet, dans un tel cas, une conduite de raccordement se trouverait à être réglementée de manière intermittente en fonction des désignations des producteurs, lesquelles peuvent être modifiées quotidiennement. À cet égard, Gaz Métro soumet « [...] [qu'] un producteur qui souhaite injecter du gaz naturel doit transmettre à Gaz Métro une « nomination » au plus tard à 10 h 00 la journée précédant la date effective de la livraison. Cette nomination doit notamment indiquer si le gaz naturel est livré dans le territoire de Gaz Métro ou à un point d'interconnexion avec TCPL/TQM pour éventuellement être acheminé à l'extérieur de la province (voir à ce sujet les Q/R 4.3, Gaz Métro-1, Documents 2.4, et 10.1, Gaz Métro-1, Document 2.10) ». L'APGQ soumet quant elle « [...] si la capacité de la Régie de réglementer le service de réception pour une conduite de raccordement particulière dépend uniquement de la destination ultime du gaz pour une journée en particulier, alors il

faudrait attendre jusqu'à 10h00 chaque matin pour savoir si la Régie a ou non compétence. [...]».

[17] La Régie est d'avis qu'une conduite de raccordement ne peut être réglementée de manière intermittente. Cette situation serait juridiquement intenable.

[18] Au surplus, il serait pour le moins incongru de tenter de dissocier les coûts, selon la destination du gaz naturel. En effet, une telle solution ferait en sorte que dans une même conduite de raccordement on pourrait avoir du gaz injecté pour un même producteur dont une partie serait assujettie à un tarif réglementé par la Régie, alors qu'une autre partie ne le serait pas. En outre, comme c'est le coût marginal qui est utilisé pour établir le tarif pour les conduites de raccordement (les coûts A), on serait dans une situation où le coût serait égal au tarif. Ainsi, tout le gaz injecté dans une conduite, peu importe sa destination, serait soumis au même prix, sauf que dans un cas ce serait un tarif réglementé, alors que dans l'autre, ce ne le serait pas.

[19] La Régie considère également que dans l'intérêt public il serait déraisonnable de permettre aux clients du service de réception d'avoir accès au réseau de Gaz Métro uniquement lorsqu'ils veulent acheminer du gaz naturel aux consommateurs dans le territoire exclusif de Gaz Métro. Empêcher les clients du service de réception d'avoir accès au réseau de Gaz Métro pour acheminer du gaz naturel hors territoire pourrait avoir comme conséquence d'augmenter inutilement les montants des investissements en canalisations sur le territoire québécois.

[20] Dans ce contexte et considérant que la Régie est un organisme de régulation économique à caractère multifonctionnel, autonome et indépendant ce qui milite en faveur de donner à sa compétence toute l'étendue voulue afin qu'elle puisse exercer son rôle de régulation à l'égard des activités et des actifs réglementés de Gaz Métro, la Régie est d'avis que dans la mesure où les actifs nécessaires au service de réception sont utilisés en tout ou en partie pour transporter du gaz naturel destiné à être livré par canalisation aux consommateurs situés dans le territoire exclusif de Gaz Métro, elle a juridiction pour fixer un tarif à l'égard de cette activité. »
(Références omises) (Nos emphases)

Bien que la déréglementation du biogaz permette aux producteurs de passer outre au droit exclusif de distribution de Gaz Métro et de distribuer eux-mêmes leur gaz naturel à des consommateurs, il n'en demeure pas moins que le recours au réseau de Gaz Métro comporte des conséquences à cet égard.

En effet, la vente à Gaz Métro du biométhane produit pour que celui-ci en assure la distribution (et la vente) fait en sorte que la Régie recouvre sa pleine compétence sur les actifs acquis à cette fin par Gaz Métro. Tel que suggéré à la question précédente, les actifs acquis par Gaz Métro pour recevoir le biométhane devraient être considérés comme des actifs réglementés.

En l'espèce, le biométhane est destiné à la distribution au Québec, soit dans le territoire de distribution exclusif de Gaz Métro et avec le concours de celui-ci, il y a donc lieu de considérer les actifs nécessaires et utiles à cette activité comme étant des actifs réglementés. Cette question pose encore moins de problème au chapitre des actifs du volet B (conduite de raccordement) car le gaz naturel qui y est injecté est « propre à la consommation » et est destiné à être livré aux consommateurs situés sur le territoire exclusif de Gaz Métro.

L'UMQ voit une distinction importante entre un producteur de biométhane qui décide de faire sa propre « valorisation » du gaz naturel qu'il produit et celui qui se limite à être un fournisseur Gaz Métro. En devenant simple fournisseur de Gaz Métro, le producteur de biométhane accepte que son mode de valorisation de celui-ci devienne réglementé. Ceci est d'autant plus vrai lorsque Gaz Métro procède à l'acquisition des actifs nécessaires à la réception de ce type de production (actifs du volet A et B en l'espèce).

CONCLUSION

La présente argumentation se veut aussi un complément de celle présentée par les procureurs de Gaz Métro en audience. Évitant de reprendre cette argumentation, l'UMQ tient tout de même à souligner qu'elle appuie le raisonnement exprimé aux paragraphes 1 à 79 du *Plan de plaidoirie* de Gaz Métro.

Le tout respectueusement soumis

Laval, ce 11 février 2013

Dufresne Hébert Comeau inc.
Procureurs de la partie intéressée UMQ