

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO.: R-4008-2017
DISTRIBUTION

HYDRO-QUÉBEC

Demandeur

ET

**GROUPE DE RECHERCHE
APPLIQUÉE EN
MACROÉCOLOGIE (GRAME)**

Intervenant

ÉNERGIR – DEMANDE CONCERNANT LA MISE EN PLACE DE MESURES
RELATIVES À L'ACHAT ET LA VENTE DE GAZ NATUREL RENOUVELABLE
(GNR)

PLAN D'ARGUMENTATION

1. Opportunité d'établir un tarif de rachat garanti (TRG)

1.1 Le TRG comme outil approprié et nécessaire

[1] Le GRAME est d'avis qu'un TRG est un mécanisme opportun, voire nécessaire pour soutenir la filière du GNR au Québec et ainsi pouvoir atteindre les objectifs du Plan d'action de la Politique énergétique 2030.

Objectif : Augmenter la production et la consommation de gaz naturel renouvelable au Québec ;

Action : 37. Adopter en 2017 un règlement qui établit à 5 % la proportion minimale de gaz naturel renouvelable que les distributeurs québécois de gaz naturel doivent injecter dans leur réseau de distribution pour les clients du Québec;

Cible (échéance) : Atteindre 5 % de gaz naturel renouvelable injecté en 2020.¹

¹ MERN, « [Plan d'action de la Politique énergétique 2030](#) », 2017, p. 3.

- [2] La Politique québécoise de gestion des matières résiduelles (PGMR) prévoit l'interdiction, d'ici 2020, de l'élimination de la matière organique putrescible.²
- [3] Les municipalités sont déjà à pied d'œuvre pour atteindre les objectifs de la PGMR. En l'absence d'un TRG, il est très probable que les municipalités se tourneront vers d'autres filiales que le GNR pour détourner leurs matières putrescibles de l'élimination, notamment le compostage.
- [4] Retarder l'établissement d'un TRG engendre le risque de perdre la contribution de plusieurs municipalités à l'atteinte de l'objectif de la Politique énergétique si elles choisissent de faire des investissements dans d'autres filiales de valorisation des matières putrescibles. Le respect des obligations réglementaires risquerait alors de dépendre de l'achat de GNR hors Québec.

1.2 L'enjeu de l'absence de règlement d'application requérant une quantité de GNR dans le plan d'approvisionnement

- [5] L'absence d'un règlement d'application requérant une quantité de GNR dans le plan d'approvisionnement ne fait pas obstacle à l'établissement d'un TRG, pour deux raisons. Premièrement, une cible minimale de 5 % à atteindre d'ici 2020 a été établie par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles dans le Plan d'action de la Politique énergétique 2030. Compte tenu de l'article 5 de la LRÉ qui s'applique indépendamment de l'adoption d'un règlement d'application, le GRAME soumet que la connaissance de cette cible est suffisante pour établir le cadre d'examen de la Demande.
- [6] Cette cible doit être considérée notamment sur la base de l'objectif gouvernemental de la Politique énergétique 2030 d'accroître la production de gaz naturel renouvelable au Québec :

L'approvisionnement en gaz naturel

Le gouvernement entend :

- poursuivre l'extension du réseau gazier;
- développer un réseau d'approvisionnement en gaz naturel liquéfié;
- accroître la production de gaz naturel renouvelable.³

- [7] La Régie elle-même a indiqué qu'elle tiendrait compte des objectifs des Politiques énergétiques au présent dossier :

² MDDELCC, « [Politique québécoise de gestion des matières résiduelles, Plan d'action 2011-2015](#) », 2011, p. 18.

³ Québec, « [Politique énergétique 2030: L'énergie des québécois, source de croissance](#) », 2016, p. 54.

[30] Tout comme les autres préoccupations mentionnées à l'article 5 de la Loi, le respect des objectifs des Politiques énergétiques sera certainement un facteur dont la Régie tiendra compte en examinant la Demande. Cependant, en l'absence de règlement spécifique relatif au GNR, le cadre réglementaire dans lequel cette dernière s'inscrit repose sur les articles 48 et 52 de la Loi.⁴

[8] En second lieu, il apparaît extrêmement probable qu'un tel règlement sera adopté à brève échéance. D'abord parce que le plan d'action de la Politique énergétique prévoyait son adoption en 2017, mais surtout en raison du projet de règlement publié à la *Gazette officielle du Québec* du 22 août 2018 : « Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur ». Les personnes intéressées ont 45 jours pour formuler leurs commentaires sur le projet de règlement. Le règlement entrera en vigueur le quinzième jour qui suit la date de sa publication à la *Gazette officielle du Québec*.⁵

[9] Bien qu'il ne soit pas encore en vigueur, ce projet de règlement réduit substantiellement l'incertitude juridique entourant la question, confirmant l'établissement prochain d'obligations réglementaires quant aux quantités de GNR à être livrées. Certes, les cibles qui y sont fixées diffèrent de celle établie dans la Politique énergétique. Tel que le résume Énergir, « en fonction de ce projet de règlement, il est prévu que la quantité de GNR devant être livrée par le distributeur de gaz naturel devra être égale ou supérieure au résultat d'une formule reproduite au projet de règlement, ce qui pourrait correspondre à l'horizon 2020, à des volumes équivalents à 1% des volumes totaux de gaz naturel distribués, à 2% à l'horizon 2023 et de 5% à l'horizon 2025 ». ⁶ Cette variation dans les cibles, qui s'explique sans doute par le retard accusé par le gouvernement dans la publication du projet de règlement, n'affecte toutefois pas la position du GRAME à l'effet qu'en présence d'une obligation réglementaire quant aux quantités de GNR à être livrées, le TRG est un mécanisme approprié qui doit être étudié.

[10] À l'instar d'Énergir, le GRAME est d'avis que la Régie doit, aux fins de la détermination des enjeux devant faire l'objet d'un examen, considérer que ce nouveau cadre réglementaire sera en vigueur à court terme.

[11] En conséquence, **le GRAME est d'avis que la Régie devrait examiner l'établissement d'un TRG au présent dossier.**

2. Interprétation de « catégorie de consommateurs »

⁴ R-4008-2017, [D-2018-052](#), par. 30.

⁵ *Gazette officielle du Québec*, « [Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur](#) », 22 août 2018, 150^e année, no 34, p. 6400, art. 2.

⁶ R-4008-2017, [B-0040](#), par. 8.

[12] La LRÉ ne définit pas l'expression « catégorie de consommateurs ». Les recherches du GRAME n'ont à ce jour pas permis d'identifier une décision de la Régie où une telle définition était énoncée.

[13] Dans ce contexte, le GRAME est d'accord avec Énergir que la Régie doit interpréter sa loi constitutive de manière large et libérale de manière à permettre l'accomplissement de son objet.⁷

[14] Le GRAME rappelle également la règle confirmée par la Cour suprême de Canada dans l'arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, à l'effet que l'interprétation des lois consiste à examiner le sens ordinaire des mots et le contexte législatif dans lequel ils s'inscrivent :

Il est depuis longtemps établi en matière d'interprétation des lois qu'« il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : voir 65302 *British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L'interprétation d'une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d'un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L'incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l'objet sur le processus d'interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d'une loi comme formant un tout harmonieux.⁸

[15] Cette règle a été appliquée par la Régie dans la décision D-2013-187,⁹ citée par Énergir, où elle a fait appel au dictionnaire *Le Petit Robert* afin d'établir le sens commun du terme « consommateur ».

[16] Le GRAME soumet que cette démarche est appropriée pour définir le terme « catégorie ». Le dictionnaire Larousse et Le Petit Robert définissent respectivement une « catégorie » comme :

Ensemble de personne ou de chose de même nature.¹⁰

Classe dans laquelle on range des objets de même nature.¹¹

[17] Avec égard, le GRAME n'appuie pas la définition de « catégorie de consommateurs » proposée par Énergir puisqu'elle est incompatible avec le sens ordinaire du mot « catégorie » qui, de manière non équivoque, implique que les éléments qui se retrouvent dans une catégorie soient de même nature. En effet, en définissant une catégorie de consommateurs comme « un regroupement de personnes qui utilisent des marchandises, des richesses, des services pour la

⁷ R-4008-2017, [B-0042](#), par. 12.

⁸ *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, [2005 CSC 54](#), [2005] 2 R.C.S. 601, au par. 10

⁹ R-3837-2013, Phase 2, [D-2013-187](#), par. 48.

¹⁰ Larousse en ligne, « [catégorie](#) », consulté le 23 août 2018.

¹¹ Le Petit Robert, « catégorie », 1986, p. 266.

satisfaction de leur besoin », la seule caractéristique partagée par les personnes regroupées serait d'être des consommateurs. La définition proposée par Énergir se rapporte donc moins à celle d'une catégorie de consommateurs, et davantage à celle de l'ensemble des consommateurs.

- [18] Le GRAME soutient la position du Regroupement SÉ-AQLPA-GIRAM à l'effet que les acquéreurs volontaires de GNR ne constituent pas une catégorie de consommateurs au sens de la loi, la volonté commune, qui est un critère subjectif et changeant, n'étant pas une caractéristique suffisante pour établir qu'ils sont de même nature.
- [19] L'application du principe de pollueur payeur plaide également pour la non-reconnaissance des acquéreurs volontaires de GNR à titre de catégorie de consommateurs, permettant ainsi une socialisation complète du coût d'approvisionnement en GNR. Le GRAME rappelle que le principe de pollueur payeur est un principe de développement durable reconnue dans la *Loi sur le développement durable* et qu'en conséquence, la Régie peut en tenir compte en application de l'article 5 de la LRÉ.

«pollueur payeur»: les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci;¹²

- [20] En conclusion, **le GRAME soumet respectueusement que les acquéreurs volontaires de GNR ne peuvent constituer une catégorie de consommateurs au sens de l'article 52 de la LRÉ.**

¹² *Loi sur le développement durable*, [RLRO, c. D-8.1.1](#), art. 6 o).