

Régie de l'énergie
R-4244-2023

**Énergir — Demande d'autorisation pour réaliser un projet d'investissement
visant le raccordement d'un nouveau site d'injection de GSR et la
réhabilitation d'une conduite à Sainte-Sophie**

Commentaires

pour le
Les Entreprises Rolland Inc.
(« Rolland Inc. »)

Le 18 mars 2024

Table des matières

INTRODUCTION 1

1. CONTEXTE.....2

1.1. Le Projet d'Énergir et les enjeux qui s'y rattachent.....2

1.2. Historique du projet biogaz.....3

1.3. L'historique des négociations avec Énergir et WM5

1.4. Les préjudices environnementaux et de développement durable.....6

1.5. Les préjudices économiques9

1.6. Rectifications concernant les affidavits de M. Ghislain Lacombe 10

2. LE CADRE JURIDIQUE 14

2.1. Effet du rejet par la Régie de la demande de sauvegarde de Rolland.. 14

2.2. La compétence de la Régie en lien avec la Demande d'Énergir 14

3. LA COMPÉTENCE ET LES RESPONSABILITÉS DE LA RÉGIE SUIVANT L'ARTICLE 73 LRÉ 17

3.1. L'article 73 de la Loi sur la Régie de l'énergie 17

3.2. L'inclusion des coûts du nettoyage de la conduite dans la composante du Projet liée à la connexion de l'usine de WM au réseau d'Énergir pour sa consommation de gaz naturel fossile 19

3.3. Le caractère prudent et utile des investissements et les autres solutions à considérer.....20

3.4. L'expectative de densification d'Énergir ne saurait justifier l'utilité de l'investissement23

3.5. La Régie doit tenir compte de la prévision de vente des distributeurs de gaz et de leur obligation de distribuer23

3.6. L'exercice de la discrétion de la Régie dans son autorisation du Projet (ou refus, ou avec conditions) à la lumière de l'article 5 LRÉ24

4. LA RÉGIE DOIT STATUER SUIVANT LE DROIT EN VIGUEUR ET DONC DE MANIÈRE CONFORME AU DÉCRET 1227-2020.....	26
4.1. La Régie est tenue de décider de la demande d'Énergir suivant le droit en vigueur.....	26
4.2. Le Décret 1227-2020.....	27
4.3. Le Décret 1227-2020 comme règle d'ordre public.....	28
4.4. Le pouvoir et devoir de la Régie de trancher la question de l'interprétation correcte du Décret 1227-2020.....	29
5. LA RÉGIE DOIT S'ASSURER QUE SA DÉCISION SUR LA DEMANDE EST COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION D'ÉNERGIR DE DISTRIBUER SUIVANT L'ARTICLE 77(2)	32
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS À LA RÉGIE	35

INTRODUCTION

Dans le cadre du présent dossier, Énergir recherche l'autorisation de la Régie de l'énergie (« **la Régie** ») suivant l'article 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (« **la Loi** ») afin de réaliser son « projet d'investissement visant le raccordement d'un nouveau site d'injection de GSR et la réhabilitation d'une conduite à Sainte-Sophie » (« **le Projet** ») ([B-0005](#), p. 29).

Le 29 novembre 2023, Énergir dépose sa demande d'autorisation pour réaliser le Projet ([B-0002](#)) dont la Régie accuse réception le 1^{er} décembre 2023 ([A-0001](#)). Dans sa demande, « Énergir souligne qu'une décision de la Régie est requise d'ici le 15 mars 2024 ».

Le 23 janvier 2024, Les Entreprises Rolland inc. (« **Rolland** ») annoncent leur intention de déposer une demande incidente de sauvegarde et de modification de mode procédural dans le dossier en rubrique ([D-0001](#)). Cette demande de Rolland est déposée le lendemain ([D-0003](#)) et une version amendée a été déposée le 1^{er} février 2024 ([D-0022](#)). Cette demande incidente est étayée par une importante preuve sous forme de déclarations sous serment et pièces. La demande incidente a été entendue par la Régie lors de l'audience du 1^{er} février 2024.

Le 14 février 2024, Énergir dépose une demande amendée ([B-0034](#)).

Le 14 février 2024, la Régie rend la décision [D-2024-012](#) dans laquelle elle rejette la demande incidente de Rolland en vertu de l'article 34 de la Loi. La régie permet également aux personnes intéressées de déposer des commentaires au plus tard le 18 mars 2024 ([A-0024](#)).

Le 23 février 2024, la Régie annonce le tenu le 14 mars 2024 d'une audience sur certains aspects précises du dossier (A-0020 et A-0021).

Par sa lettre procédurale et son nouveau avis aux personnes intéressées, la Régie modifie le mode procédural du dossier en permettant aux seuls intervenants reconnus au dossier tarifaire R-4213-2022 de participer à titre d'intervenant, avec la possibilité de questionner les témoins d'Énergir, de présenter une preuve, et de plaider, le tout moyennant une enveloppe de frais de 8 000 \$.

Le jour même, par courriel, le procureur de Rolland demande à la Régie de confirmer le statut d'intervenant de son client au dossier et donc qu'une demande d'intervention formelle n'est pas requise (D-0047). Par retour de courriel, la Secrétaire de la Régie indique que seuls les intervenants au dossier R-4213-2022 « qui auront informés la Régie de leur intention de participer à l'audience, seront reconnus comme intervenants dans le présent dossier », mais informe Rolland

qu'il n'a pas le statut d'intervenant, ne peut pas participer à cette audience, mais pourra transmettre ses commentaires à titre d'observateur (A-0022). Par la suite, la Régie modifie les cotes de l'ensemble des pièces de Rolland afin qu'elles soient déplacées de la rubrique (C) Intervenants à la rubrique (D) Observations du dossier sur le site web de la Régie. Dans les faits, hormis un citoyen, tous les participants au dossier, sauf Rolland, ont pu participer pleinement à l'audience du 14 mars, 2024.

Curieusement, WM, aucunement intervenante dans le dossier R-4213-2022, conserve sa désignation d'intervenante par la Régie sur son site web, mais administre sa preuve au dossier moyennant le dépôt de déclarations sous serment par le biais de la demanderesse (B-0026 et B-0045).

Par ailleurs, lors de la clôture de l'audience du 14 mars 2024, la Régie mentionnait entamer son délibéré dès le 15 mars 2024, après réception des engagements d'Énergir, et donc avant la réception des commentaires des personnes intéressées à être déposés le 18 mars 2024. Nous présumons qu'il s'agit d'une erreur et sommes confiants que la Régie tiendra compte soigneusement des présents commentaires.

Dans l'ensemble de ces circonstances et vu son intérêt direct, Rolland considère qu'il n'a pas pu être entendu et qu'il y eu des manquements importants aux exigences d'équité procédurale et à la justice naturelle. Rolland se réserve l'ensemble de ses droits et recours à ces égards.

Le présent document constitue les commentaires de Rolland dans le présent dossier. L'importante preuve déjà produite par Énergir fait partie intégrante des présents commentaires et la Régie doit en tenir compte afin de statuer sur l'autorisation ou le refus du Projet d'Énergir.

1. CONTEXTE

1.1. Le Projet d'Énergir et les enjeux qui s'y rattachent

Le projet d'Énergir prévoit utiliser la totalité du biogaz généré par le lieu d'enfouissement technique de WM Québec inc. à Sainte-Sophie afin qu'il soit converti en gaz naturel renouvelable (GNR) et qu'il soit injecté dans le réseau d'Énergir. Toutefois, la majeure partie de ce biogaz était, depuis 20 ans, acheminée et valorisée directement à l'usine de Rolland située à proximité, par l'entremise d'une conduite dédiée et payée majoritairement par Rolland¹.

¹ D-2004-128, p.5

Énergir présente son projet sous trois composantes, soient :

1. Le raccordement de l'usine de WM (l'Usine) au réseau de TQM afin de permettre l'injection de GSR. L'Usine comprend les installations de raffinage de biogaz produit à partir de la purification des biogaz du site d'enfouissement pour la production de gaz de source renouvelable (GSR), au sens de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.
2. Le raccordement de l'Usine au réseau de distribution d'Énergir pour sa consommation de gaz naturel.
3. Le nettoyage de la conduite existante ainsi que l'abandon d'une partie de cette conduite et des actifs liés au biogaz (poste de compression et poste de mesurage).

Les composantes 2 et 3 de ce projet auront pour effet direct de changer l'utilisation de la conduite dédiée qui reliait Rolland et WM et de rendre impossible l'approvisionnement de Rolland en biogaz, et ce, de façon permanente.

Plus précisément, Rolland fait valoir dans les présents commentaires que le Projet d'investissement d'Énergir, tel que présenté, entraînera d'importantes conséquences environnementales négatives, des conséquences économiques majeures sur Rolland et la région de Saint-Jérôme ainsi que des impacts irréversibles sur les immobilisations payées pour l'essentiel par Rolland.

Suivant la *Loi sur la Régie de l'énergie*, la Régie exerce une compétence exclusive conférée par le Législateur, soit l'Assemblée nationale du Québec, pour l'autorisation du Projet avec ou sans conditions ou encore de refuser cette autorisation. Dans le cadre de la décision qu'elle aura à rendre suivant l'article 73 de la Loi, la Régie devra exercer cette compétence en conformité avec l'article 5 LRÉ et en toute considération des éléments énumérés à l'article 73 LRÉ et au *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie* (« **le Règlement** »). La Régie doit également, dans l'exercice de sa compétence exclusive en la matière, rendre une décision conforme aux obligations de droit public en vigueur, incluant les décrets adoptés par le gouvernement (l'Exécutif ou le Conseil des ministres).

1.2. Historique du projet biogaz

L'usine de Rolland à Saint-Jérôme fait partie aujourd'hui du groupe Sustana, un chef de file dans la récupération, le recyclage et la transformation de fibres de bois en papier. En 2014, Rolland achetait les parts des activités de papiers fins à Cascades, qui initiait le projet biogaz il y a plus de 20 ans.

Le projet biogaz de l'usine de Rolland a pris naissance au début des années 2000, avec l'initiative de l'acheteur de Cascades, Robert Birch. Ce dernier passait par hasard devant le site d'enfouissement de Waste Management (WM) lors d'un détour à Sainte-Sophie, et remarquant les torchères en activité sur le site, il considérait pour la première fois la possibilité d'utiliser ce biogaz pour alimenter l'usine à proximité.

L'usine de St-Jérôme, qui avait toujours une longueur d'avance sur ses concurrents en matière environnementale, cherchait aussi des solutions pour réduire ses coûts. L'acheteur a donc discuté de cette possibilité avec le président du groupe Papiers Fins, qui lui a mandaté de vérifier la faisabilité de ce projet, sans rendre le dossier public. Par la suite, l'acheteur a consulté le directeur de l'usine de Rolland pour valider les points techniques et obtenir davantage d'information spécifique à l'usine.

Il s'ensuivit une rencontre avec Sophie Brochu de la Société en commandite Gaz Métro pour vérifier leur intérêt dans ce nouveau créneau, soit le biogaz. Gaz Métro a ensuite manifesté son intérêt dans le projet et des rencontres avec Intersan (aujourd'hui WM) ont été initiées afin de sonder leur intérêt et mettre sur pied une équipe d'évaluation de la faisabilité et des coûts, une première au Québec. Un embryon de contrat fut alors mis sur la table par Gaz Metro quant à la séparation des responsabilités de chacune des parties.

Dans la foulée de ce nouveau projet, Rolland a prévu un plan initial d'investissement de 2M \$ pour la réception du biogaz à son usine. Cela impliquait des investissements au niveau des brûleurs, de la chaudière et des équipements de mesurage.

Le 31 mars 2004, Gaz Métro déposait à la Régie de l'énergie une demande afin d'obtenir l'autorisation pour la réalisation du projet d'implantation d'un réseau dédié dans la région de Sainte-Sophie et de Saint-Jérôme, à partir du site d'enfouissement jusqu'à l'entrée de l'usine Rolland, incluant les systèmes de contrôle nécessaires pour gérer les débits et pressions. Le 22 juin 2004, la Régie approuvait les investissements liés à ce projet dans sa décision D-2004-128. Rolland aura apporté une contribution d'une valeur à l'époque de 6,5M \$ pour la construction de cette conduite, soit environ 84% du cout total de 7 748 000 \$.

Un contrat d'achat du biogaz fut conclu avec WM en 2004 pour une période initiale de 10 ans, amendé une fois en 2010, qui fut renouvelé en 2013 pour une autre période de 10 ans. La livraison de biogaz à l'usine de Rolland s'effectue par l'entremise d'Énergir et la distribution est assujettie au Tarif D4 des *Tarifs et Conditions de service* de cette dernière et prévoit une obligation de consommer un volume souscrit journalier. Le 30 novembre 2023, le lendemain du dépôt de la

demande d'Énergir, ce contrat de distribution a été renouvelé pour une période d'un an².

Dès 2005, ce projet est devenu essentiel à l'image de Cascades, et par la suite Rolland, étant donné son impact positif au niveau environnemental et permettant d'assurer une viabilité pour l'usine de St-Jérôme grâce à des coûts d'exploitation très compétitifs.

1.3. L'historique des négociations avec Énergir et WM

C'est au courant de l'année 2022 que Rolland a appris l'existence du Projet d'Énergir de valoriser 100% du biogaz de WM, par l'entremise d'une lettre formelle, qui rendrait impossible le maintien de leur approvisionnement.

Toutefois, ce n'est que le 3 octobre 2023, lors de la première séance d'information du Bureau d'audience publiques en environnement (BAPE) sur le Projet de raccordement du complexe de valorisation des biogaz et de biométhanisation de WM de Sainte-Sophie au réseau de Gazoduc TQM à Mirabel, qu'Énergir a annoncé à Rolland qu'il a été établi que la conduite de biogaz de Rolland sera utilisée et afin d'en inverser l'écoulement et permettre l'approvisionnement en gaz naturel fossile de l'usine de GNR de WM, dès septembre 2024. Cela aurait pour effet de faire entrave permanente à même la possibilité de livraison par Énergir à Rolland du biogaz en provenance du site de Sainte-Sophie.

Au cours des années 2022 et 2023, Rolland aura échangé de nombreuses communications avec Énergir et WM, et ces discussions sont toujours en cours³. Ces communications visaient tant le maintien de la conduite de Rolland que la possibilité de la poursuite de l'approvisionnement en biogaz suivant l'échéance du contrat le 31 décembre 2023. En effet, tant WM que Rolland étaient préoccupés par l'importante quantité de biogaz qui est et sera torchée depuis le 31 décembre 2023.

Tout au long de cette même période, Rolland était en communication constante avec Énergir concernant la défaillance de son système de distribution, cette dernière étant incapable de livrer la quantité requise de biogaz en 2022 et 2023. Ces enjeux de distribution ont notamment eu pour conséquence l'assujettissement au SPEDE de Rolland pour cette période et de générer des impacts financiers importants.

² Pièce [D-0018](#)

³ *Id.*

1.4. Les préjudices environnementaux et de développement durable

Au cours des 20 dernières années, jusqu'à 93% de la proportion des besoins en énergie thermique de l'usine à Saint-Jérôme était comblé par le biogaz. Exceptionnellement, ces taux étaient beaucoup moins élevés en 2022 et 2023 en raison de problèmes de distribution d'Énergir.

La coupure de cet approvisionnement en biogaz emporte la nécessité pour Rolland, depuis le 1^{er} janvier 2024, d'acheter à Énergir du gaz naturel fossile pour poursuivre ses opérations. Par ailleurs, ce biogaz n'est plus valorisé par Rolland depuis le 1^{er} janvier 2024, et Énergir ne peut encore le recevoir sous forme de GSR. Ce dernier est donc torché, entraînant de ce fait des émissions de GES importantes et inutiles.

En privant Rolland de la possibilité physique et matérielle de s'approvisionner en biogaz, le Projet d'Énergir entraînera la consommation forcée de gaz naturel fossile à l'usine Rolland de Saint-Jérôme, ayant pour conséquence une augmentation des émissions de GES d'environ 70 000 tonnes de CO₂ eq par an. Nous évaluons que qu'annuellement, nos émissions globales de carbone par rapport à l'année de référence (2021) augmenteront de 529 %. Ces émissions, pourtant réelles et certaines, ne sont pas reflétées dans la preuve d'Énergir à la Régie de l'énergie concernant les émissions de GES liées à son projet.

De plus, Énergir ne fait pas état dans sa preuve des émissions de GES importantes qui seront associées au raffinage et à la purification du biogaz pour obtenir du GNR, ni de la consommation de gaz fossile à l'usine de WM qui découle directement de son projet de connexion de l'usine à son réseau.

Pourtant, comme nous le verrons, la Régie est obligée de tenir compte des véritables conséquences au chapitre des émissions de GES dans l'exercice régulier de sa compétence exclusive de disposer la demande d'Énergir visant le Projet.

Le projet d'Énergir entrainera au final une réduction de l'efficacité globale de la valorisation du biogaz du site d'enfouissement. En effet, ce biogaz était valorisé en circuit fermé et local par une entreprise à proximité, et il serait désormais raffiné dans un processus plus complexe entraînant des coûts additionnels et sujet à un traitement dans le réseau gazier d'Énergir.

Lors du BAPE en 2020 ayant porté sur la demande de Waste Management (WM) concernant l'agrandissement du lieu d'enfouissement technique (LET) à Sainte-Sophie, il a été mis à l'évidence dans la documentation au soutien du projet que l'approvisionnement de biogaz à Rolland était bénéfique tant au niveau environnemental, économique et social. Il fait d'ailleurs nul doute que les bénéfices liés au projet biogaz entre Rolland et WM auront contribué à la délivrance de

l'autorisation environnementale délivrée par le gouvernement dans le Décret 1227-2020⁴.

Par ailleurs, le Décret 1227-2020 prévoit que l'autorisation environnementale délivrée à WM pour agrandir le LET prévue, toujours en vigueur, est conditionnelle au respect par WM des modalités et mesures contenues dans une série de documents énumérés, dont le premier est l'Étude d'impact sur l'environnement déposée par WM Québec Inc. au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques – Rapport principal, par Consultants AECOM Inc., décembre 2018⁵. À titre d'exemple, les passages suivants illustrent certaines modalités et mesures dont l'autorisation délivrée est conditionnelle. En définitive, ces modalités et mesures, dont le maintien des livraisons de biogaz à Rolland, sont partie intégrante du cadre légal obligatoire qui doit être respecté par WM, Énergir et la Régie. L'obligation pour WM de valoriser 100% du biogaz ne vise en fin de compte que la portion excédentaire du biogaz, non valorisée par Rolland :

➤ Point 2.2.2.4

« Les biogaz qui se dégagent des matières enfouies et en décomposition sont récupérés et sont valorisés en presque totalité à l'usine de papier Rolland de Saint-Jérôme qui utilise cette énergie verte pour sa production de papier fin. Un poste de compression du biogaz est installé sur le site de Sainte-Sophie (photo 2.3). Un pipeline dédié opéré par Énergir permet d'acheminer les biogaz sur une distance de 13 kilomètres. Ce projet contribue directement à l'économie de la région des Laurentides puisqu'il permet à l'usine Rolland de bénéficier d'une énergie à faible coût rendant les opérations plus compétitives. Les dirigeants de cette usine ont à plusieurs reprises affirmé que ce partenariat avec WM a sauvé celle-ci de la fermeture et a permis de maintenir quelques 500 emplois dans la région. » (points 2.2.2.4 et 11.2)

➤ Point 4.2.7.6. Valorisation du biogaz

« Le biogaz actuellement capté au L.E.T. est acheminé via la station de compression de Énergir, à l'usine de papier Rolland, à Saint-Jérôme, pour alimenter des chaudières. La capacité de la station de compression est de 10 500 m³/h. WM évalue actuellement les diverses possibilités de valorisation pour la partie excédentaire du biogaz qui sera capté et entend conduire des ententes avec les partenaires potentiels afin de maximiser la production. »

➤ Point 8.1.2.1.2

⁴ D-0007, [Décret 1227-2020](#)

⁵ Pièce [D-0021](#)

« Lorsque les biogaz sont valorisés, la quantité de biogaz brûlée aux torchères diminue. Il est à noter que la substitution du gaz naturel par le biogaz à l'usine Rolland constitue un impact positif en permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre de plus de 70 000 tonnes équivalent CO₂, ce qui correspond à retirer plus de 15 000 voitures de la circulation annuellement (Rolland inc., 2018).

Mesures d'atténuation

- Maintenir le suivi régulier sur les torchères pour s'assurer qu'elles opèrent efficacement.
- Continuer les inspections et les vérifications quotidiennes par les employés du site (notamment concernant l'efficacité et le bon entretien des équipements, la qualité de la végétation et l'effet potentiel du biogaz).
- Continuer la valorisation énergétique des biogaz.
- Évaluer les diverses possibilités de valorisation pour la partie excédentaire du biogaz qui sera capté en vue de conduire des ententes avec des partenaires potentiels déjà identifiés afin de maximiser la production d'énergie renouvelable. »

➤ Point 8.1.2.3. Gaz à effet de serre

« Tel que mentionné au chapitre 6, le bilan net des émissions de GES est négatif puisque les émissions fugitives provenant du lieu d'enfouissement, plus grande source de GES du L.E.T., sont compensées par une augmentation des émissions évitées de GES découlant de la substitution de combustibles fossiles dans des installations industrielles, dont l'usine Rolland. Cette compensation entraîne une réduction des émissions nettes de GES obtenue tant pour l'année de référence 2016 (réel) que pour l'année de plus grande émission, soit 2039 (supposant 100 % de valorisation du biogaz). Cette réduction des émissions est donc plus accentuée pour le projet que pour le scénario de référence. En bout de ligne, la comparaison des émissions de la pire année du projet avec l'année de référence permet de conclure que le projet permettra une réduction additionnelle des émissions de GES de l'ordre de 4 500 tonnes de CO₂e par année.

Mesures d'atténuation

- Continuer la valorisation énergétique des biogaz à l'usine Rolland.
- Évaluer les diverses possibilités de valorisation pour la partie excédentaire du biogaz qui sera capté en vue de conduire des ententes avec des partenaires potentiels déjà identifiés afin de maximiser la production d'énergie renouvelable. »

1.5. Les préjudices économiques

La production de fibre recyclées et des papiers ayant un impact environnemental le plus faible possible est au cœur des objectifs et mission du groupe Fibres Sustana – dont fait partie Rolland.

Tel que mentionné précédemment, Rolland a investi plus de de 2M \$ pour l'équipement de l'usine qui fonctionnait au biogaz et 6,5M \$ dans la construction de la conduite reliant le site d'enfouissement et l'usine et d'un poste de compression. La valeur comptable actualisée de cet investissement correspond aujourd'hui à près de 10M \$. Il convient de mentionner que les coûts liés à la construction d'une telle infrastructure aujourd'hui seraient nettement supérieurs à cette valeur.

La clientèle d'Énergir aura assumé, de son côté, 1,5M \$ de la construction de la conduite en 2004.

En privant de façon définitive l'utilisation de cette conduite à Rolland, le Projet d'Énergir entrainera une baisse des revenus significative au sein de l'entreprise. En effet, le passage du biogaz au gaz naturel augmentera les coûts énergétiques de l'usine, et ce, jusqu'à 10% par tonne de produit. Rolland évalue les pertes annuelles potentielles liées à l'augmentation des coûts énergétiques et la baisse des ventes à 15% de son chiffre d'affaires, soit environ 42,6 M \$. Cette perte serait catastrophique pour l'usine de papiers de Saint-Jérôme dans une industrie où les marges de profits sont déjà relativement minces.

Sans la conduite qui achemine le biogaz à l'usine de Rolland, nous évaluons l'augmentation de l'intensité de ses émissions (CO₂/tonne de produit) à près de 585 % annuellement. Dans de nombreux cas, bien que cela ne soit pas spécifiquement mentionné dans une clause contractuelle avec les clients, la mesure de l'intensité carbone de kg de CO₂eq/T de papier produit est l'une des principales raisons pour lesquelles les clients ayant des objectifs carbones achètent leurs fibres de papier chez Fibres Sustana (produites chez Rolland). Cela fait partie intégrale de l'offre de Fibres Sustana, y compris son papier 100% recyclé fabriqué selon les normes environnementales les plus élevées, toujours dans le but de contribuer à l'économie circulaire.

Nous estimons que si Rolland devait répercuter cette augmentation de prix sur sa clientèle, nous pouvons supposer que 10 % d'entre eux n'achèteront plus ses produits, ce qui entraînera une baisse de 10 % de son chiffre d'affaires⁶.

Rolland évalue également à 5 % la baisse de revenus qui pourrait être occasionnée par la perte du biogaz puisque certains des clients de l'entreprise ont

⁶ Voir l'affidavit de M. Jean-Sébastien Foisy, [D-0046](#)

des critères environnementaux élevés lors de leurs achats en raison de leurs objectifs de durabilité, en particulier leurs objectifs de carbone.

En plus de la perte de revenus, si nous ne répercutons pas les coûts liés au passage du biogaz au gaz naturel, nous évaluons une diminution des profits à la hauteur de 10 %. En effet, le coût énergétique augmentera par tonne de produit en raison du prix lié aux émissions de carbone que Rolland devra payer dans le cadre du système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission de carbone (SPEDE).

Papiers Rolland est le seul manufacturier de papiers fins 100% recyclé au Canada, les compétiteurs se trouvant en Europe et aux États-Unis. La perte de Rolland réduirait considérablement l'offre de papiers fins 100% recyclé sur le marché. Si le biogaz demeurerait inaccessible, des clients de papiers sécuritaires au Canada tels des chèques, visas et autre papiers officiels se tourneraient vers d'autres fournisseurs étrangers.

Les coûts des opérations sont élevés et les marges de profits sont minces dans cette industrie. La perte de clientèle de Rolland risque de se traduire également par des fermetures temporaires et occasionnera des mises à pieds temporaires, voir permanentes.

Puisque les autres usines du groupe Fibres Sustana au Québec, au Canada et aux États-Unis dépendent en partie de Papiers Rolland, ces dernières seront également hautement affectées dans la chaîne.

Si le projet d'Énergir devait être approuvé par la Régie de l'énergie, Rolland serait privé de façon irréversible de la possibilité de valoriser et utiliser le biogaz, et d'utiliser les actifs dûment acquis à cette fin, tel qu'il le fait depuis les 20 dernières années tout en contribuant de manière permanente et fiable à la réduction des émissions de GES au Québec. Ces réductions peuvent et devraient être conservées par la Régie, sans les investissements supplémentaires proposés par Énergir et WM affectant les consommateurs de gaz, et sans les augmentations des émissions des GES associées.

1.6. Rectifications concernant les affidavits de M. Ghislain Lacombe

Le 31 janvier 2024, Énergir déposait au présent dossier un affidavit au nom de WM ([B-0026](#)), qui concernait les relations entre Énergir, WM et Rolland en lien avec la conduite de biogaz qui serait réaffectée par la réalisation du Projet d'Énergir. Rolland a pris connaissance de cet affidavit et considère que certaines rectifications doivent être apportées.

Aux paragraphes 17-20 de l'affidavit, M. Ghislain Lacombe indiquait :

«17. Rolland a unilatéralement déterminé le volume de biogaz utilisé chaque année, volume qui a varié grandement d'une année à l'autre, ce qui engendrait des complexités techniques et opérationnelles au LET;

18. Au cours des dernières années, l'usine Rolland a cessé à de nombreuses reprises ses opérations et elle a diminué sa consommation de biogaz, de sorte que la proportion de biogaz générés par le LET qui a été valorisée fut largement inférieure à ce qui était anticipé;

19. Tel qu'illustré dans le tableau ci-dessous, la consommation de biogaz a graduellement diminué au cours des trois dernières années pour passer de 2,2 Mpi3 en 2021 à 1,4 Mpi3 en 2022 et à seulement 1,0 Mpi3 en 2023. Au cours de cette dernière année, seulement 26,8% du biogaz généré par le LET a pu être valorisé. »

Tel que cela a été affirmé et démontré dans le Rapport d'analyse environnementale dans le cadre du projet ayant abouti au [Décret 1227-2020](#), la consommation de biogaz à l'usine de Saint-Jérôme a été stable, avec une moyenne d'environ 66% du biogaz disponible chez WM, depuis près de 20 ans⁷.

Les baisses exceptionnelles de consommation de biogaz à l'usine de Saint-Jérôme durant les années 2022 et 2023 ont été causées non pas par des arrêts de consommation du biogaz à l'usine de Saint-Jérôme, mais essentiellement par l'incapacité d'Énergir de livrer le biogaz disponible. En effet, durant ces années, Énergir a indiqué avoir subi des enjeux techniques et opérationnels dans l'opération de la conduite de biogaz, limitant ses capacités de livrer le biogaz disponible.

À cause de ces enjeux techniques au niveau d'Énergir, l'usine de Saint-Jérôme a été contrainte, pour maintenir le niveau de ses opérations, de consommer du gaz naturel fossile, ce qui l'aura assujettie au *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre* contre sa volonté et à coûts importants.

Ensuite, aux paragraphes 39, 44 et 45 de l'affidavit, WM fait part de son interprétation du Décret 1227-2020 :

« 39. Dans le cadre de l'EEIE pour l'agrandissement du LET qui s'est échelonnée de 2017 à 2020, WM a pris l'engagement de tenter de valoriser 100% des biogaz du LET et d'identifier des partenaires qui lui permettraient d'atteindre cet objectif;
(...)

⁷ Pièce [D-0008](#)

44. Le 21 septembre 2020, MELCCFP a déposé son 'Rapport d'analyse environnementale pour le projet d'agrandissement du LET de Sainte-Sophie (zone 6) sur le territoire de la municipalité de Sainte-Sophie par WM Québec inc.' soit la pièce LECI-0008 de Rolland déposée au dossier R-4244-2023 de la Régie de l'énergie;

45. Ce rapport d'analyse du MELCCFP fait d'ailleurs la mention suivante à la page 39 :

En audience publique, l'initiateur a donné des précisions supplémentaires quant aux mesures d'atténuation potentielles. En effet, ce dernier aurait l'intention de convertir sa flotte de camions de collecte de matières résiduelles au gaz naturel ou au gaz naturel renouvelable (GNR) et de valoriser 100 % des biogaz, dépendamment des conditions d'autorisation et des ententes possibles avec des clients. À cet effet, Énergir serait un client potentiel pour l'achat éventuel du GNR. En effet, WM Québec inc. a mentionné en audience publique que des discussions étaient en cours avec Énergir. Ce dernier a en effet confirmé, par une lettre officielle datée de janvier 2020, son intérêt à acheter le GNR disponible qui sera produit par le LET à compter de la date de début de la production, et ce, pour une période initiale de cinq ans, assortie d'une option de renouvellement. »

Toutefois, il convient de mentionner que cette interprétation est tirée d'un document qui ne fait pas partie de ceux énumérés au Décret 1227-2020, contenant les modalités et mesures conditionnelles à l'autorisation accordée par le ministre. Ainsi, ce document n'est pas énonciateur de normes juridiques, contrairement à l'Étude d'impact citée par Rolland qui établit comme condition de l'autorisation de l'agrandissement du site de WM la valorisation des quantités de biogaz excédentaires à ceux valorisés déjà par Rolland.

Ensuite, WM déposait le 13 mars 2024 un second affidavit ([B-0045](#)) dans le cadre de l'audience du 14 mars 2024 convoquée par la Régie. Rolland tient à mentionner d'abord que la réception de cet affidavit soulève des questions d'équité procédurale. En effet, comme nous l'avons vu, la Régie a limité expressément la participation à cette audience aux intervenants ayant participé à la cause tarifaire (R-4213-2022), mais tolérerait des éléments de preuve de WM soumis par le biais d'Énergir.

De plus, dans cette seconde déclaration assermentée de Mr Ghislain Lacombe, on peut y lire au point 5 que :

« En novembre 2020, une autorisation a été délivrée par le gouvernement à WM pour permettre l'agrandissement du LET de Sainte-Sophie (Décret 2020) autorisant ainsi à WM l'enfouissement d'un maximum de 18,6 millions

de m3 de matières résiduelles. WM prévoit recevoir 1 million de tonnes par année à partir de 2022 durant 18 ans et 600 000 tonnes la 19^e année en vertu du Décret 2020 »

Cette affirmation n'est pas complète, puisque cette autorisation est conditionnelle à la réalisation au respect de la condition 1 contenue au Décret, mais également à d'autres conditions, dont la condition 2 qui se lit comme suit :

« **CONDITION 2**

RESTRICTIONS

Pour la première période d'exploitation de cinq ans, le tonnage annuel maximal de matières résiduelles éliminées est fixé à un million de tonnes métriques.

Pour chaque période d'exploitation subséquente d'une durée maximale de cinq ans, les tonnages annuels maximaux de matières résiduelles éliminées doivent être fixés par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques dans le cadre d'une demande d'autorisation déposée par WM Québec Inc. en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2), sans toutefois dépasser un million de tonnes métriques. Cette demande d'autorisation doit être déposée dans l'année précédant la fin de la période d'exploitation en cours.

WM Québec Inc. devra, pour chaque demande d'autorisation, faire la démonstration des besoins en enfouissement pour la période visée en tenant compte, notamment, de la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles et du plan de gestion des matières résiduelles en vigueur à ce moment sur le territoire de la municipalité régionale de comté de La Rivière-du-Nord, lesquels seront pris en considération par le ministre dans le cadre de son analyse.

À défaut de la réalisation, dans les cinq années suivant la présente autorisation, d'un ou de projets permettant la valorisation de la totalité des biogaz captés, en remplacement de combustibles fossiles, dans le cadre de l'ensemble du projet d'agrandissement du lieu d'enfouissement technique de Sainte-Sophie, la capacité maximale d'enfouissement autorisée pour ce projet sera automatiquement réduite à 10 millions de mètres cubes; »⁸

Il n'est donc pas garanti que WM pourra effectivement continuer à agrandir le site d'enfouissement de Sainte-Sophie comme elle le prétend, puisque cela est conditionnel à l'obtention d'une nouvelle autorisation environnementale tous les cinq ans. La première période de 5 ans expirera le 9 décembre 2025 et, il n'est donc pas possible à WM d'affirmer aujourd'hui qu'elle pourra continuer à augmenter les volumes de matières résiduelles reçues dans son site de Sainte-

⁸ Décret 1227-2020, p. 5127

Sophie, tant qu'elle n'obtient pas ses nouvelles autorisations environnementales en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement. Ainsi, WM n'a aucune garantie qu'il lui sera possible de produire les volumes de GSR prévus à long terme. Cela ajout un élément d'incertitude concernant la viabilité technique, financière et environnemental du Projet d'Énergir.

2. LE CADRE JURIDIQUE

2.1. Effet du rejet par la Régie de la demande de sauvegarde de Rolland

Il est de jurisprudence constante qu'une instance décidant une demande interlocutoire, et, à plus forte raison, une demande de sauvegarde ne décide pas du fond d'un dossier⁹. Un décideur saisi d'une telle demande ne se prononce en effet que sur « l'apparence de droit »¹⁰ d'une partie sur la base d'une preuve préliminaire incomplète¹¹.

Ainsi, les conclusions de fait et de droit formulées dans le cadre de la décision D-2024-012 n'ont pas le caractère d'une décision finale de la Régie, où par analogie au droit judiciaire n'ont pas l'autorité de la chose jugée¹². Ces conclusions pourront être confirmées ou infirmées dans la décision que la Régie rendra sur le fond du dossier¹³.

2.2. La compétence de la Régie en lien avec la Demande d'Énergir

La Demande d'Énergir exige l'exercice par la Régie de ses compétences exclusives, suivant les articles 5, 31, 73 et 77 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Le rôle et la responsabilité de la Régie dans l'exercice de ses compétences concernant le Projet dépasse largement la vérification de la satisfaction des exigences minimales suivant *Règlement sur les conditions et les cas requérant*

⁹ [Shaulov c. Shaulov](#), 2023 QCCA 192, par. 12; [Droit de la famille — 21259](#), 2021 QCCA 363, par. 12; [Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Québec \(Procureur général\)](#), 2006 QCCA 1613, par. 3.

¹⁰ [Ubi Soft Divertissements Inc. c. Champagne-Pelland](#), 2003 CanLII 13559 (QC CA), par. 17.

¹¹ [FLS Transportation Services Limited c. Fuze Logistics Services Inc.](#), 2020 QCCA 1637, par. 23 et 70; [9187-5047 Québec inc. c. Provost](#), 2009 QCCS 3880, par. 20. Jean-Claude ROYER et Sophie LAVALLÉE, *La preuve civile*, 4e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, paragr. 809 et 814.

¹² [Côté c. Pétroles Global inc.](#), 2019 QCCA 1962, par. 4.

¹³ [Procureure générale du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois](#), 2018 QCCA 594, par. 4 et 5; [Panneaux Banerpan \(2009\) inc. c. Boivin](#), 2019 QCCA 1367, par. 6.

*une autorisation de la Régie de l'énergie*¹⁴. Concrètement, cela commande à la Régie d'évaluer et accorder le poids légalement requis aux considérations de prudence, d'équité, économiques, environnementales et réglementaires soulevées par Rolland et les autres participants concernant l'autorisation éventuel du Projet d'Énergir.

Cette compétence s'exerce à l'exclusion de tout autre tribunal, décideurs ou autorités, et les décisions sont sans appel, suivant l'article 40 de la Loi.

La Régie de l'énergie détient la compétence exclusive, notamment pour surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants, ainsi que pour décider de toute autre demande soumise en vertu de sa loi, y compris celles en vertu des articles 73 et 77 de la Loi¹⁵.

La Cour d'appel a par ailleurs confirmé qu'il faut interpréter les pouvoirs conférés à la Régie de l'énergie de manière à ce que celle-ci puisse exercer ses fonctions et user pleinement de la compétence exclusive qui lui est dévolue par le législateur, afin de donner une portée entière à ces pouvoirs¹⁶.

La *Loi sur la Régie de l'énergie* forme un tout et doit recevoir une interprétation large et libérale qui assure l'accomplissement de son objet. Les dispositions qu'elle renferme, incluant les articles 5, 31, 73 et 77 doivent avoir pour objet notamment d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits :

Loi d'interprétation, RLRQ, 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.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

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.

Suivant le régime de régulation publique de la LRE, cette compétence exclusive de la Régie doit être exercée conformément à l'article 5 de la Loi, énoncé comme suit :

¹⁴ RLRQ c R-6.01, r. 2, <https://canlii.ca/t/6c4c4>

¹⁵ Article 31 al. 1 (2°) et (5°) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*

¹⁶ *Domtar inc. c. Produits Kruger ltée*, 2010 QCCA 1934, par. 35

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 le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

La Régie a mentionné à maintes reprises que l'article 5 de la Loi est la toile de fond des décisions de la Régie et que le libellé de cet article réfère à l'exercice de ses fonctions, qui comprennent d'autoriser, après examen et si la Régie est d'avis que le projet est d'intérêt public, une demande déposée sous l'article 73 (1) de la Loi, comme c'est le cas au présent dossier¹⁷. La Régie ajoute que :

« [69] Procéder à l'examen d'un projet d'investissement dans une perspective de développement durable signifie que la Régie doit étudier les différentes solutions envisagées au projet par le Transporteur, en fonction des dimensions environnementale, sociale et économique. Elle doit rechercher l'équilibre et exercer son jugement en fonction des enjeux aux dossiers. Ainsi, la Régie peut autoriser un projet selon une solution envisagée qui n'est pas nécessairement au coût le plus bas mais qui possède la meilleure valeur, compte tenu des deux autres dimensions. C'est d'ailleurs le cas au présent dossier, puisque la Régie, en ce qui a trait aux différentes solutions envisagées pour répondre à la demande du MTQ, autorise la solution ayant un coût supérieur de 0,9 M\$, puisqu'elle offre plusieurs avantages aux clients et aux habitants de la région par rapport à la première solution proposée. »¹⁸

Ainsi, dans l'exercice de ses compétences exclusives, la Régie doit pousser son analyse à savoir ce qui est nécessaire pour assurer l'intérêt public et la protection de l'environnement à travers le développement économique. En ce sens, elle ne saurait approuver un projet qui aura pour effet d'accroître de manière importante la quantité d'émissions de GES si d'autres solutions ont une meilleure valeur compte tenu des dimensions que comprennent le développement durable.

Énergir est un monopole bénéficiant d'un droit exclusif de distribution (LRÉ, Chapitre VI, Section I, art. 63). Le corollaire de ce droit sont les obligations notamment de faire approuver ses investissements et distribuer le gaz naturel (LRÉ, Chapitre VI, Section II, art. 73 et 77). Il revient à la Régie de décider dans tous les circonstances si, notamment l'intérêt public, l'équité, la protection des consommateurs (incluant Rolland), la satisfaction des besoins énergétique dans un perspective de développement durable justifie cette autorisation. Ce compact

¹⁷ D-2010-061, par. 67

¹⁸ D-2010-061, par. 69

règlementaire¹⁹ forme la base obligatoire de l'interprétation et l'application des compétences exclusives que la Régie doit exercer en l'espèce.

3. LA COMPÉTENCE ET LES RESPONSABILITÉS DE LA RÉGIE SUIVANT L'ARTICLE 73 LRÉ

3.1. L'article 73 de la Loi sur la Régie de l'énergie

La Régie détient la compétence exclusive de délivrer les autorisations requises par la Demande d'Énergir en vertu de l'article 73 LRÉ et du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*. L'article 73 énonce ce qui suit :

73. Le transporteur d'électricité et 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;

2° étendre, modifier ou changer l'utilisation de leur réseau de transport ou de distribution;

(...)

Dans l'examen d'une demande d'autorisation, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret et, dans le cas d'une demande visée au paragraphe 1°, tient compte le cas échéant:

1° des prévisions de vente des distributeurs de gaz naturel et de leur obligation de distribuer;

(...)

La Régie peut autoriser le projet aux conditions qu'elle détermine.

L'obtention d'une autorisation en application du présent article ne dispense pas de demander une autorisation par ailleurs exigée en vertu d'une loi.

L'article 73 de la Loi constitue un régime d'autorisation préalable des investissements pour les entreprises réglementées qui y sont assujetties. Dans le cadre de l'examen sous cet article, la Régie doit porter un premier jugement sur le

¹⁹ ATCO Gas & Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy & Utilities Board), [2006 SCC 4](#) (CanLII), [2006] 1 SCR 140,

caractère prudent de l'investissement ainsi que sur l'utilité appréhendée du projet. Pour satisfaire à ses obligations, la Régie doit donc être en mesure de questionner et d'évaluer ce caractère prudent de l'investissement ainsi que de son utilité²⁰.

L'autorisation individualisée a notamment pour but la protection du consommateur, la distribution adéquate des services et des produits, la préservation de la rentabilité des entreprises et le maintien de la stabilité générale du secteur régulé²¹. Dans l'exercice de sa compétence suivant l'article 73 de la Loi, la Régie doit tenir compte des intérêts concurrents et des usagers²².

Dans sa décision principale D-2018-080 du dossier générique R-3867-2013, phase 3, la Régie a établi l'approche prudente et la responsabilité de la Régie suivant l'article 5 LRÉ qui doivent prévaloir en matière de demande d'autorisation sous l'article 73 LRÉ :

« [47] La Régie en déduit que c'est la clientèle du Distributeur qui assume la plus grande part du risque associé aux projets d'extension de réseau. Elle est d'avis qu'il existe une asymétrie importante entre les risques qu'assume le Distributeur, d'une part, et ceux qu'assument ses clients, d'autre part.

[48] Dans ce contexte, il est de la responsabilité de la Régie, en vertu notamment de l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi), de faire preuve de pondération et de prudence lorsqu'elle détermine les paramètres de la méthodologie d'évaluation de la rentabilité de projets d'extension de réseau d'Énergir.

[...]

[69] La Régie considère que le contexte énergétique évolue rapidement et que les tendances à moyen et long termes laissent entrevoir peu d'opportunités porteuses en matière de développement de réseau. Elle est d'avis que l'ensemble des éléments contextuels mis en preuve dans le présent dossier milite en faveur d'une approche teintée, en ce domaine, d'une prudence accrue par rapport aux années passées. »

Dans le cadre de la décision qu'elle aura à rendre relativement à la Demande d'Énergir suivant l'article 73 de la Loi, la Régie est investie de larges pouvoirs dans l'analyse du dossier, qui comprennent la discrétion d'autoriser ou non le Projet d'Énergir, d'autoriser le projet aux conditions qu'elle détermine, d'ordonner la fourniture d'information complémentaire, et de tirer les conclusions qu'elle estime justes quant aux renseignements sur le projet qui lui sont soumis, notamment

²⁰ D-2021-054, par. 32-39, D-2022-011, par. 58-59, D-2022-003, par. 266.

²¹ Denis Lemieux, Pierre Issalys, *L'action gouvernementale*, 4^e édition, (2019), p. 1049.

²² Denis Lemieux, Pierre Issalys, *L'action gouvernementale*, 4^e édition, (2019), p. 1050.

concernant la justification du projet en relation avec les objectifs visés et les autres solutions envisagées²³.

Dans l'application régulier de sa loi suivant la lettre et la finalité de l'ensemble de ses prescriptions, la Régie exerce une compétence discrétionnaire d'accorder une autorisation du Projet. Énergir ne détient donc aucun droit quant à l'obtention de cette autorisation.

Notamment, le pouvoir d'accorder une autorisation doit être exercé en conformité avec le principe d'intérêt public, comme le prévoit l'article 5 de la LRÉ²⁴. La satisfaction des exigences minimales prévues au *Règlement concernant la quantité de gaz de source renouvelable devant être livrée par un distributeur*²⁵ ne constitue pas une justification absolue de l'intérêt public d'un projet, surtout lorsque la Régie peut décider d'alternatives plus avantageuses pour l'ensemble du public.

3.2. L'inclusion des coûts du nettoyage de la conduite dans la composante du Projet liée à la connexion de l'usine de WM au réseau d'Énergir pour sa consommation de gaz naturel fossile

La portion des coûts de nettoyage de la conduite qu'Énergir propose de réhabiliter afin d'alimenter WM en gaz fossile se rattache sans aucun doute aux coûts totaux de la composante du Projet concernant le raccordement de l'usine au réseau de distribution d'Énergir pour sa consommation de gaz naturel, et devraient donc y être inclus. En effet, afin d'alimenter WM en gaz fossile de la manière proposée par Énergir, il est inévitable d'effectuer au préalable le nettoyage de la conduite. Ces coûts sont l'effet direct de la demande de raccordement en gaz fossile de WM dans le cadre du Projet.

Il a été démontré en preuve²⁶ lors de l'audience du 14 mars 2024 que l'antériorité des négociations entre WM et Énergir relativement au Projet démontre clairement que la fin de contrat entre WM et Rolland (ainsi que la perte sur disposition d'actifs) est clairement causée par ce Projet. Sans ce Projet, la conduite aurait continué d'être utilisée, et le biogaz valorisé par Rolland, d'autant plus que WM est dans l'obligation d'en valoriser la totalité suivant le Décret 1227-2020.

De plus, tel qu'exposé dans la partie contextuelle au présent commentaire, Énergir conclut à tort que la conduite ne servira plus alors qu'elle fait toujours l'objet de négociations et possiblement de litiges devant d'autres instances. En effet, l'utilisation de cette conduite se rattache à une obligation contenue dans le Décret

²³ *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*, art. 1 et 2

²⁴ D-2021-054, par. 39; Voir aussi par analogie : *Vallières c. Courtiers J.D. & associés ltée*, 1998 CanLII 13074 (QC CA), p. 22-23.

²⁵ RLRQ, chapitre R-6.01, r. 4.3

²⁶ [C-ACIG-0006](#), p. 8-9, [C-ROÉE-0005](#), p. 9-10.

ministériel 1227-2020 imposant des obligations de droit public à WM. C'est le droit positif que lie WM, Énergir, Rolland et surtout la Régie. Les négociations et arrangements contractuels entre WM et Rolland sont subordonnés à ces prescriptions.

De plus, s'il est juste de soutenir, malgré l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Kruger*, que la Régie n'aurait pas compétence sur les relations contractuelles entre WM et Rolland, il est certain que sa décision ne doit pas avoir pour effet de favoriser WM et sa volonté de voir la concrétisation du Projet au détriment de Rolland. À titre de client d'Énergir, Rolland a le droit au respect de la LRÉ, du Décret 1227-2020, à un traitement équitable et à la satisfaction de besoins énergétique dans une perspective de développement durable, et au respect de ses droits suivant l'article 77 LRÉ. La Régie, lorsqu'elle se prononcera sur l'autorisation ou non du projet d'Énergir suivant l'article 73 LRÉ, ne doit pas statuer de manière à favoriser les intérêts d'Énergir et de WM au détriment de ceux de Rolland en prenant position (voir disposer) d'un conflit de droit privé.

3.3. Le caractère prudent et utile des investissements et les autres solutions à considérer

Énergir estime qu'il en coûtera 2,5 M\$ pour la connexion de l'Usine de WM au réseau de distribution d'Énergir pour sa consommation en gaz naturel et 5,9 M\$ pour le nettoyage de la conduite et l'abandon des actifs liés au biogaz. Les coûts de ces composantes du projet seraient récupérés dans les tarifs futurs.

Lors de l'audience du 14 mars 2024, l'ACIG a également fait part de certaines préoccupations à l'égard des coûts liés à ce projet ayant peu de bénéfices publics :

➤ Témoignage de l'ACIG, [A-0028](#), N. S. p. 113-114.

« Toutefois, comme commentaire, le coût total du projet s'élève à plus de deux cent millions de dollars (200 M\$) si on comptait les investissements apportés par WM pour notamment valoriser du biogaz qui est déjà valorisé actuellement. L'ensemble de ces coûts-là évidemment vont être assumés par la clientèle consommatrice au GSR via le tarif GSR. »

Suivant le régime de l'art. 73 de la Loi et du Règlement, Énergir a le fardeau de démontrer le caractère prudent et l'utilité de ses investissements²⁷, et ce, pour chacune des composantes de ce projet incluant celles mentionnées ci-haut. La Régie indique :

²⁷ D-2021-054, par. 36, Voir aussi, à la phase 3 du dossier R-3867-2013, la décision [D-2018-040](#), par. 85-92.

[48] Lorsque la Régie examine un projet d'investissement en vertu de l'article 73 de la Loi ainsi que du Règlement, elle doit porter un jugement sur le caractère prudent de l'investissement ainsi que sur l'utilité appréhendée du projet. C'est d'ailleurs ce qu'elle mentionnait dans la décision D-2005-50.

[49] Pour ce faire, elle étudie la preuve au dossier, composée des renseignements prescrits par l'article 2 du Règlement qui inclut, notamment, les objectifs, la description du projet, la justification du projet en relation avec les objectifs visés et les solutions alternatives.

[50] En ce qui a trait plus particulièrement aux solutions alternatives, leur examen est un moyen approprié pour la Régie de s'assurer du caractère prudent de l'investissement ainsi que de son utilité appréhendée.²⁸

Toutefois, Énergir peine à démontrer dans sa preuve le caractère prudent et utile de cet investissement. Par ailleurs, elle écarte sommairement toute alternative, y compris celle du maintien du gazoduc permettant l'alimentation de Rolland en biogaz²⁹.

Aux fins de sa décision sur le fond, la Régie devrait juger qu'Énergir ne démontre pas que le Projet respecte l'exigences de prudence et utilité en ce que l'usine de WM devrait s'alimenter par son propre biogaz ou au GNR. Cela aurait notamment pour effet d'épargner à la clientèle les coûts pharamineux liés la connexion de l'usine de WM pour sa consommation de gaz fossile et pour le nettoyage projeté de la conduite. La Régie doit retenir cette solution car ces investissements ne peuvent être autorisés qu'en conformité au principe d'intérêt public prévu à l'article 5 LRÉ.

D'autres intervenants ayant pris part à l'audience du 14 mars 2024 dans le présent dossier abondent également en ce sens :

➤ Argumentation du ROEE, [A-0028](#), N. S. p. 201-202

« Et, pour Waste Management, le fait de consommer son propre gaz, ça permettrait, un, de limiter les coûts qui pourraient être en lien avec le SPEDE, les taxes carbone et d'autres mesures incitatives de cette nature-là. Et en plus, ça permettrait de verdir son image parce que là on pourrait dire : écoutez, notre gaz est produit à partir de gaz renouvelable, on n'est pas en train de consommer du GNT pour produire du GSR. Je sais que les quantités ne sont pas les mêmes, mais c'est justement le point. »

➤ Argumentation du RTIEÉ, [A-0028](#), N. S. p. 224-225, 228-229

²⁸ D-2014-068, par. 50

²⁹ B-0005, p.32

Par ailleurs, la Régie devrait retenir qu'Énergir ne peut soutenir de manière convaincante que la composante du Projet du raccordement de l'usine de WM à Énergir en gaz fossile ainsi que du nettoyage de la conduite afin d'en inverser l'écoulement s'inscrirait dans une perspective de décarbonation du réseau. La preuve démontre clairement que l'alimentation de l'usine de WM de 8,1 Mm3 gaz fossile par année entrainera directement l'émission d'une quantité importante de GES additionnelle³⁰.

Rappelons aussi que la composante du Projet du raccordement de l'usine de WM à Énergir ainsi que du nettoyage de la conduite afin d'en inverser l'écoulement et d'ultimement alimenter WM en gaz fossile n'est pas subventionnée par le gouvernement. Seule la connexion entre WM et TQM fait l'objet d'un financement public en soutien au développement des énergie renouvelables³¹.

Toujours au chapitre de l'incapacité d'Énergir de rencontrer son fardeau de preuve quant à la démonstration du caractère prudent de son investissement, en audience la Régie a souligné les risques importants qui se rattacheront à une période d'amortissement du projet de 40 ans alors que les revenus ne sont assurés que pour 23 ans³².

De plus, Énergir demande l'autorisation de son projet à cet égard en contradiction avec la décision de principe sur la méthode d'allocation des coûts des prolongements du réseau gazier selon laquelle ces projets amortis sur 40 ans doivent atteindre et maintenir seules un index de profitabilité (IP) d'au moins 1,0 sans compter sur la contribution d'éventuels nouveaux clients et branchements non encore assurés au moment de la décision de la Régie en vertu de l'article 73 LRÉ³³. En plus de soulever des questions en termes d'équité intergénérationnelle, l'incertitude liée à la capacité de site d'enfouissement à long terme démontre les risques importants qui se rattachent à cet investissement majeur.

La Régie a pleine compétence et discrétion d'autoriser le projet aux conditions qu'elle détermine³⁴. Cette compétence comprend la fixation de contributions et/ou conditions qui peuvent se traduire par une obligation de WM de s'approvisionner plutôt en GSR produit à son usine, livré par Énergir, afin d'éviter ultimement des coûts et dépenses de 8,4 M \$ non nécessaires à la clientèle d'Énergir concernant la connexion de l'usine de WM, le nettoyage de la conduite existante, et une perte sur disposition d'actifs de 1,5M \$.

³⁰ B-0005, Point 3.2, p. 30

³¹ B-0005, Point 3.3, p.30

³² [A-0028](#), N. S. p. 88-91.

³³ D-2018-080, R-3867-2013 Phase 3, Par. 218-222 et 356-360

³⁴ LRÉ, art. 73, al. 3

3.4. L'expectative de densification d'Énergir ne saurait justifier l'utilité de l'investissement

Pour ce qui est de l'expectative de densification d'Énergir, la Régie a décidé de façon très claire dans sa décision D-2018-080 qu'elle ne considère que les revenus engagés contractuellement, et non potentiels, afin de mitiger les risques liés à la prévision de revenus futurs³⁵. D'ailleurs, la Régie ajoute que même les volumes engagés contractuellement ont un risque intrinsèque de ne pas demeurer constants et qu'en conséquence, il ne faut pas tenir pour acquis la constance de ces volumes et spécifiquement lorsqu'un projet est évalué sur une longue période.

L'expectative de densification d'Énergir n'est pas démontrée dans sa preuve, et il aura été impossible de questionner Énergir à ce sujet. Bien qu'Énergir n'ait pas calculé de volumes potentiels résultant de cette expectative de densification dans son analyse financière, rien ne peut assurer la Régie que cette expectative ne soit pas entièrement spéculative et ne saurait justifier à elle seule les lourds investissements liés aux composantes du projet du nettoyage de la conduite et d'abandon d'actifs, qui pourraient être évités.

Il convient de rappeler qu'une quantité importante du biogaz de WM est torchée depuis nombreuses années faute de trouver preneur. Lors de l'autorisation de la Régie de cette conduite de biogaz en 2004, Énergir avait par ailleurs évoqué la possibilité de solliciter d'autres clients dans la région³⁶, ce qui n'a pas été fait.

3.5. La Régie doit tenir compte de la prévision de vente des distributeurs de gaz et de leur obligation de distribuer

Lorsque la Régie se prête à l'analyse du caractère prudent et de l'utilité des investissements d'Énergir pour disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport et à la distribution, elle doit le faire à la lumière de l'obligation de distribuer qui incombe à Énergir.

73. (...)

Dans l'examen d'une demande d'autorisation, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret et, dans le cas d'une demande visée au paragraphe 1°, tient compte le cas échéant:

1° des prévisions de vente des distributeurs de gaz naturel et de leur obligation de distribuer;

³⁵ D-2018-080, B-0040, DDR no 3 de la régie, p.17-18

³⁶ D-2004-128, p.15

En effet, dans sa preuve ainsi que dans ses réponses à la DDR no 1 de la Régie, Énergir indiquait que WM a fait la demande pour être approvisionnée en gaz naturel par Énergir suivant l'article 77(1) LRÉ :

5.2 Veuillez justifier l'alimentation en gaz naturel traditionnel de l'Usine de WM pour son fonctionnement (référence (iii)), alors que WM souhaite « la valorisation de la totalité du biogaz du site d'enfouissement de Sainte-Sophie » (référence (iv)) et qu'une partie de cette valorisation de biogaz en GSR pourrait subvenir aux besoins de fonctionnement de l'Usine.

Réponse : WM a fait la demande à Énergir pour son approvisionnement en gaz naturel. Énergir ne peut répondre au nom de WM.³⁷

Toutefois, l'obligation de distribuer qui incombe à Énergir envers WM peut être répondue par la vente de GNR à WM (ou la conservation par WM de la proportion de GSR nécessaire à ses opérations).

En effet, la Régie a décidé récemment que l'obligation de distribuer du gaz naturel suivant le premier alinéa de l'article 77 LRÉ, lue conformément à la définition de gaz naturel à la Loi, peut être répondue tant par du GSR que du gaz fossile, et que le choix de la source de la fourniture n'appartient pas au client :

[77] En effet, en ce qui a trait aux clients au service de fourniture, Énergir a, tel que mentionné plus tôt, l'obligation de fournir et de livrer le gaz naturel à tout client qui le demande sur son territoire. Dans ce cas, c'est Énergir qui fournit le gaz naturel et qui le livre au client. C'est donc Énergir qui a le choix de la source de production du gaz naturel qu'il entend fournir au client.³⁸

Ainsi, Énergir peut s'acquitter de son obligation de desservir WM avec du GSR. Cela permettrait entre autres d'épargner des millions en coûts à sa clientèle en plus d'être plus avantageux en termes de développement durable, et constitue certainement une solution alternative au sens de l'article 2(9^o) du Règlement³⁹ suivant la jurisprudence citée. Rolland fait valoir que la Régie devrait imposer à Énergir d'alimentée WM en GSR.

3.6. L'exercice de la discrétion de la Régie dans son autorisation du Projet (ou refus, ou avec conditions) à la lumière de l'article 5 LRÉ

La production d'énergies renouvelables à partir de gaz fossile est absolument questionnable et la Régie, suivant l'article 5 LRÉ, doit prendre ce facteur en

³⁷ B-0022, Réponse à la question 5.2 de la DDR no 1 de la Régie

³⁸ [D-2024-007](#), par. 72-75. Cette décision fait présentement l'objet d'une demande en révision administrative (Dossier R-4253-2024).

³⁹ D-2021-072, par. 64

considération lorsqu'elle étudie le projet d'Énergir ainsi que ses solutions alternatives.

La Régie a statué par le passé que les investissements d'Énergir qui font l'objet de la nécessité d'une autorisation suivant l'article 73 LRÉ doivent répondre au nouveau paradigme et viser une réduction des GES :

[67] Enfin, la Régie souhaite rappeler à Énergir et aux personnes intéressées qu'elle a évoqué un nouveau paradigme dans l'étude des dossiers qui lui sont soumis dans son Avis sur la capacité du Plan directeur (de Transition énergétique Québec) à atteindre les cibles (A-2019-01) dans le dossier R-4043-2018 (l'Avis). Elle écrivait :

« [18] Comme le souligne TEQ dans son Plan directeur, la Politique énergétique 2030 s'inscrit en continuité avec les initiatives gouvernementales des dix années précédentes :

[...]

La Politique énergétique 2030 est une nouvelle étape dans la poursuite de la transition énergétique du Québec. Elle découle, entre autres, du constat qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir. Le Québec demeure une société dont la consommation d'énergie par habitant est supérieure à celle d'économies comparables. [...] Enfin, on constate que la réduction des émissions de GES stagne depuis quelques années ». [nous soulignons]

[...]

[21] L'action gouvernementale québécoise s'imbrique également dans le cadre plus planétaire de la lutte aux changements climatiques que l'Accord de Paris sur le climat de 2016 cristallise.

[...]

[41] L'évolution des politiques énergétiques et de l'encadrement législatif qui en découle constituent donc un véritable nouveau paradigme que la Régie se doit de considérer dans ses propres actions et décisions ».

[...]

[70] Dans ses réponses, le Distributeur rappelle que le Projet répond à une demande de la région et qu'il permet de réduire les GES. Toutefois, il s'est montré succinct quant aux autres aspects environnementaux positifs de son Projet. **La Régie demande au Distributeur de porter une attention particulière à cet aspect du développement durable qui**

découle du nouveau paradigme dicté par la transition énergétique dans ses prochaines demandes de prolongement de son réseau.⁴⁰

Tel qu'en fait foi les questions 5.1 à 5.3 de la DDR no 1 de la Régie dans le présent dossier et la preuve d'intervenants⁴¹, la Régie est préoccupée par les réductions de GES réelles qui découlent des projets d'Énergir. Ainsi, dans le cadre de l'autorisation du prolongement de réseau à Bécancour, la Régie écrivait :

[59] Cependant, considérant l'importance grandissante qu'elle accorde à la prise en compte des bénéfiques non énergétiques, la Régie ne peut se déclarer tout à fait satisfaite à l'endroit de la preuve déposée par Énergir sur cet aspect particulier. À l'instar de l'invitation qu'elle faisait à Énergir au paragraphe 70 de sa décision D-2021-072, la Régie réitère son souhait de recevoir une preuve plus élaborée sur les GES associés aux futurs projets soumis par Énergir selon l'article 73 de la Loi en lien avec la section 7.2 récemment modifiée de son Guide de dépôt.⁴²

4. LA RÉGIE DOIT STATUER SUIVANT LE DROIT EN VIGUEUR ET DONC DE MANIÈRE CONFORME AU DÉCRET 1227-2020

4.1. La Régie est tenue de décider de la demande d'Énergir suivant le droit en vigueur

Dans l'exercice sa compétence suivant l'article 73 LRÉ de décider de la demande d'autorisation du Projet, la Régie ne peut pas spéculer sur une éventuelle modification du décret D-1227-2020 qui permettrait à WM et Énergir de priver Rolland de l'alimentation en biogaz; elle doit plutôt interpréter le décret en vigueur et s'assurer que sa décision le respecte⁴³. Pour cette raison, il n'est pas loisible à la Régie d'autoriser le Projet dans la mesure où il emporterait la fin des livraisons du biogaz à Rolland. En effet, les trois composantes du Projet tel que

⁴⁰ D-2021-072

⁴¹ Preuve de l'ACIG, [C-ACIG-0006](#), p.12

⁴² D-2023-076

⁴³ *Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec c. Québec (Régie de l'énergie)*, 2001 CanLII 8985 (QC CA), <https://canlii.ca/t/1fcbb>, par. 11 :

« Devant une demande qui lui est adressée, la Régie doit trancher selon le régime législatif et réglementaire applicable au moment où elle se saisit de la requête. [...] Au moment où la Régie a suspendu l'examen de la requête du R.N.C.R.E.Q. et des moyens d'irrecevabilité d'Hydro-Québec, l'intervention législative ne pouvait être, au mieux, qu'appréhendée. En procédant comme elle l'a fait, la Régie a donc manqué à ses obligations de statuer selon les lois et règlements alors en vigueur. »

proposé par Énergir doivent être modifiées afin de conserver les infrastructures et les actifs existantes de livraison de biogaz à Rolland et de porter uniquement les quantités de biogaz excédentaires à ces livraisons.

4.2. Le Décret 1227-2020

Le 22 mars 2017, WM a déposé une demande en vertu de la *Loi sur la Qualité de l'environnement* (LQE) ⁴⁴ pour obtenir l'autorisation d'agrandir son site d'enfouissement.

À terme du processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, le gouvernement est doté suivant l'article 31.5 al. 3 LQE, de l'autorité « délivrer une autorisation pour la réalisation du projet, avec ou sans modification et aux conditions, restrictions ou interdictions qu'il détermine, ou refuser de délivrer l'autorisation ». [Nos soulignements]

C'est ainsi que le 18 novembre 2020, le gouvernement prenait en vertu de l'article 31.5 LQE le Décret 1227-2020, par lequel il accueillait la demande de WM tout en imposant une longue série de conditions et mesures pour la réalisation du projet. Ces conditions et mesures comprennent l'obligation de maintenir l'approvisionnement de biogaz à l'usine de Rolland et de valoriser la portion excédentaire de biogaz, tel qu'amplement détaillé à la section 1.4 du présent document.

Outre que cela soit explicitement indiqué par le décret lui-même, la Cour d'appel du Québec a déjà indiqué que les décrets d'autorisation adoptés en vertu de la LQE doivent se lire avec la documentation à laquelle ils renvoient lorsque l'on veut déterminer ce qu'ils autorisent⁴⁵. Le respect du texte de l'étude d'impact de 2018 est par l'effet du Décret 1227-2020 une condition à l'autorisation qui a été accordé à WM.

Les autorisations accordées en vertu de l'article 31.5 LQE s'interprètent de manière restrictive. La Cour d'appel enseigne qu'en ce qui concerne les décrets délivrés en vertu de cet article, « la véritable question à se poser ne consiste pas tant à se demander ce qu'il prohibe, mais plutôt d'identifier ce qu'il autorise vraiment »⁴⁶.

⁴⁴ RLRQ, c. Q-2

⁴⁵ [Québec \(Procureur général\) c. Gestion environnementale Nord-Sud inc.](#), 2012 QCCA 357, par.69, 72, 91 et 101 (D-0030).

⁴⁶ [Québec \(Procureur général\) c. Gestion environnementale Nord-Sud inc.](#), 2012 QCCA 357, par.105 (voir aussi par 108 et 114) (D-0030).

En effet, les conditions fixées dans des décrets gouvernementaux passés en vertu de l'article 31.5 LQE ne peuvent être modifiées que par le gouvernement aux termes de l'article 31.7, al. 1(3^o) LQE qui se lit :

« Le titulaire d'une autorisation doit obtenir du gouvernement une modification de celle-ci avant d'effectuer un changement à son projet ayant l'un des effets suivants sur la réalisation des travaux, des constructions, des ouvrages ou de toute autre activité de son projet autorisé:

3^o une incompatibilité avec l'autorisation délivrée, notamment avec l'une des conditions, restrictions ou interdictions qui y sont prévues. » [Nous soulignons].

Il n'appartient ni à WM ni à Énergir de les modifier unilatéralement.⁴⁷

4.3. Le Décret 1227-2020 comme règle d'ordre public

Les décrets adoptés en vertu de l'article 31.5 LQE ont la même force contraignante qu'un règlement⁴⁸. Ils font partie du droit public positif. Leur non-respect est susceptible d'entraîner des poursuites pénales en vertu de l'article 115.30(2^o) LQE. En effet, il est depuis longtemps reconnu que les normes mise en place par la *Loi sur la qualité de l'environnement*, notamment les régimes des évaluations d'impacts et des certificats d'autorisation prévu aux articles 31.1 à 31.9 LQE, ont un caractère d'ordre public de direction :⁴⁹

« La Loi sur la qualité de l'environnement est d'ordre public. Elle a pour objet et finalité de généralement contrôler l'usage du territoire. Elle confie au ministre et dans certains cas au gouvernement le rôle et l'obligation de départager les intérêts privés et publics ayant comme souci la protection de l'environnement, de la faune et de la flore, de la qualité de vie et de la santé des citoyens. »⁵⁰ [Nous soulignons]

Au sujet de l'ordre public de direction, les professeurs Baudoin et Jobin écrivent :

« Au sein de l'ordre public social et économique de direction, on regroupe les textes et tous les arrêts jurisprudentiels qui tentent d'imprimer aux agissements des individus une direction sociale ou économique déterminé.

⁴⁷ Denis Lemieux, Pierre Issalys, *L'action gouvernementale*, 4e édition, (2019), p.1095.

⁴⁸ *Montréal (Ville de) c. Société d'énergie Foster Wheeler Ltée*, 2011 QCCA 1815, par. 84.

⁴⁹ *Val-Bélair c. Entreprises Raymond Denis Inc.*, 1993, CanLII 3664, p. 17 (D-0029); *Jean c. Vibert*, 2009 QCCS 1701, par. 7; Voir aussi : *Québec (Procureur général) c. Gestion environnementale Nord-Sud inc.*, 2012 QCCA 357, par.16; Issalys et Lemieux, *L'action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives*, 4^{ème} éd. Cowansville, Yvon Blais, 2020, p. 1046

⁵⁰ *Gestion Serge Lafrenière inc. c. Calvé*, 1999 CanLII 13814 (QC CA), p. 46.

Il s'agit donc de règles posées principalement dans l'intérêt de la société tout entière et de son bon gouvernement. Elles transcendent le seul intérêt individuel et s'attachent davantage, mais non exclusivement, à l'intérêt collectif. »⁵¹

Ils précisent qu'une telle disposition doit être interprétée « de manière à lui donner plein effet, même à l'encontre de la liberté contractuelle ou de commerce. »⁵² Ainsi, l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement a préséance sur les règles du droit privé⁵³.

Il en résulte que la Régie est tenue dans l'application de sa Loi et dans l'exercice de l'ensemble de ses compétences de respecter le Décret 1227-2202 et les modalités et mesures qu'il impose. Les agissements et visées contractuelles de droit privé et commercial de WM et d'Énergir sont subordonnés aux obligations du droit public.

4.4. Le pouvoir et devoir de la Régie de trancher la question de l'interprétation correcte du Décret 1227-2020

La LRÉ ne prévoit pas explicitement que la Régie a le pouvoir de trancher toute question de droit nécessaire à l'exercice de sa compétence, mais il est reconnu que le texte de la LRÉ, lu dans son ensemble, lui confère implicitement un tel pouvoir.

Dans le célèbre arrêt *Martin*, la Cour suprême énonce les critères qui permettent de conclure à une telle habilitation implicite :

En l'absence d'une attribution expresse de pouvoir, il faut se demander si le législateur a voulu conférer au tribunal administratif le pouvoir implicite de trancher les questions de droit découlant de l'application de la disposition contestée. Pour déterminer s'il y a attribution implicite de pouvoir, il est nécessaire d'examiner la loi dans son ensemble. Parmi les facteurs à prendre en considération, **il y a la mission que la loi confie au tribunal administratif en cause et la question de savoir s'il est nécessaire de trancher des questions de droit pour l'accomplir efficacement, l'interaction du tribunal en cause avec les autres composantes du régime administratif, la question de savoir si ce tribunal est une instance juridictionnelle, ainsi que des considérations pratiques comme la capacité du tribunal d'examiner des questions de droit.** Les considérations pratiques ne peuvent cependant pas l'emporter sur ce qui

⁵¹ Jean-Louis Baudoin, Pierre-Gabriel Jobin et Nathalie Vézina, *Les Obligations*, 7^{ème} éd., Cowansville, Yvon Blais, 2013, p. 172 [références omises].

⁵² *Idem.*, p. 166.

⁵³ [Gestion Serge Lafrenière inc. c. Calvé](#), 1999 CanLII 13814 (QC CA), p. 49.

ressort clairement de la loi elle-même, surtout lorsque priver le tribunal du pouvoir de trancher des questions de droit nuirait à sa capacité d'accomplir la mission qui lui a été confiée. Comme dans le cas de la compétence conférée expressément, si on conclut que le tribunal administratif a le pouvoir implicite de trancher les questions de droit découlant de l'application d'une disposition législative, ce pouvoir sera présumé englober celui de se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition.⁵⁴

En ce qui concerne la mission de la Régie, organisme de régulation indépendant du gouvernement⁵⁵, la Cour d'appel enseigne que :

Or, l'on a justement affaire en la Régie de l'énergie à une telle instance spécialisée et même surspécialisée, qui exerce non seulement des fonctions juridictionnelles, mais aussi des fonctions de régulation d'un marché fort complexe, qui est celui de l'énergie, et particulièrement celui de l'électricité. C'est le type même de l'entité administrative polycentrique et multifonctionnelle, jouissant d'un point de vue privilégié sur l'organisation et les conditions du service d'électricité, tenant compte des objectifs exprimés par le législateur aux articles 1 et 5 L.R.é [sic]⁵⁶

Un organisme possédant des attributions aussi larges qui rendrait une décision en faisant tout simplement abstraction du droit applicable serait contraire au principe de la primauté du droit.

La Cour d'appel indique également qu'« il faut interpréter les pouvoirs conférés à la Régie de l'énergie de manière à ce que celle-ci puisse exercer ses fonctions et user pleinement de la compétence qui lui est dévolue par le législateur »⁵⁷, ce qui suggère fortement que la Régie aurait le pouvoir de trancher toute question de droit lorsque cela est nécessaire à l'exercice de sa compétence.

Dans la cadre plus spécifique du présent dossier, la tâche de la Régie consiste à décider s'il convient d'autoriser le Projet en vertu de l'article 73 LRÉ. Cet examen fait intervenir les notions de prudence, de raisonabilité et les autres considérations traités plus haut.

L'accomplissement de cette tâche nécessite que la Régie se prononce sur la portée du Décret 1227-2020. Il n'est en effet ni prudent ni raisonnable, particulièrement pour une compagnie d'utilité publique, de se rendre par ses actions complice d'une violation de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. La LQE

⁵⁴ [Nouvelle-Écosse \(Workers' Compensation Board\) c. Martin; Nouvelle-Écosse \(Workers' Compensation Board\) c. Laseur](#), 2003 CSC 54, par. 41 [Notre emphase]

⁵⁵ [D-2006-166](#), p.14.

⁵⁶ [Domtar inc. c. Produits Kruger ltée](#), 2010 QCCA 1934, par. 34.

⁵⁷ [Domtar inc. c. Produits Kruger ltée](#), 2010 QCCA 1934, par. 35.

étant une loi d'ordre public, un contrat—tel que le contrat entre WM et Énergir--contraire à un décret serait nul de nullité absolue⁵⁸.

Le fait que la Régie n'aurait pas le pouvoir de forcer WM à respecter les obligations que lui impose la *Loi sur la qualité sur l'environnement* ne limite pas son pouvoir et devoir de se prononcer sur l'existence de ces obligations dans le cadre de l'exercice des compétences exclusives que lui confèrent les articles 31 al.1 (2^o) et (5^o), 73 et 77 LRÉ. En outre, l'article 5 LRÉ fait en effet un devoir à la Régie de tenir compte de l'intérêt public, que représente notamment la *Loi sur la qualité de l'environnement*, lorsqu'elle exerce ses pouvoirs.

Bref, la Régie est habilitée à trancher toute question de droit nécessaire à l'exercice de sa compétence. Elle a l'obligation de le faire. D'ailleurs, la Régie est déjà elle-même parvenue à cette conclusion⁵⁹.

Dans l'exercice de ce pouvoir, la Régie a déjà dû tenir compte des exigences de la *Loi sur les arrangements entre les créanciers des compagnies (LACC)*⁶⁰. Ainsi, dans l'affaire *White Birch*, Hydro-Québec a refusé à White Birch, compagnie placée sous la protection de la LACC⁶¹, d'adhérer à l'Option électricité interruptible⁶². Les représentants d'Hydro-Québec avaient toutefois offert à *White Birch* de modifier leur position si cette dernière acceptait de partager 50-50 avec Hydro-Québec les crédits versés en vertu de l'OIE⁶³, présumément afin de rembourser à Hydro-Québec la créance de 16 000 000 \$ qu'elle détenait à l'encontre de White Birch⁶⁴. Cette démarche était évidemment illégale, puisqu'incompatible avec les dispositions de la LACC qui assure qu'aucun créancier d'une compagnie protégée par cette loi ne puisse obtenir de traitement préférentiel par rapport aux autres⁶⁵.

La Régie de l'énergie a rejeté la plainte de White Birch à l'encontre d'Hydro-Québec dans la décision D-2011-015. Cette décision a ensuite été renversée par la Cour supérieure. Notamment, la Cour note que la LACC conférait à White Birch le droit de bénéficier « de tous les avantages de sa relation contractuelle avec Hydro-Québec, comme c'était le cas avant de se placer sous la protection de la LACC »⁶⁶, or Hydro-Québec fondait son refus de laisser White Birch accéder à l'OIE sur sa santé financière incertaine.⁶⁷ De plus, la Cour note que le refus d'Hydro-Québec représentait une tentative de contourner l'application de la LACC,

⁵⁸ Art. 1441 CCQ.

⁵⁹ [D-2014-013](#), par. 43 et 51; [D-2006-166](#), p 13-14.

⁶⁰ [Papiers White Birch Holding Compagnie c. Régie de l'énergie](#), 2012 QCCS 14, par. 90. (Permission d'appeler accordée, mais l'appel n'a jamais procédé).

⁶¹ *Idem*, par 16.

⁶² *Idem.*, par. 14, 23,

⁶³ *Idem*, par. 31,

⁶⁴ *Idem*, par. 30.

⁶⁵ *Idem*, par. 92 et 127.

⁶⁶ *Idem*, par. 123.

⁶⁷ *Idem.*, par. 97, 124 et 125.

une loi d'intérêt public.⁶⁸ Bref, selon la Cour, bien que l'application de la LACC n'entre habituellement pas dans les tâches de la Régie, le fait que la Régie ait autorisé Hydro-Québec, effectivement, à contourner cette loi rend sa décision incorrecte et déraisonnable.

5. LA RÉGIE DOIT S'ASSURER QUE SA DÉCISION SUR LA DEMANDE EST COMPATIBLE AVEC L'OBLIGATION D'ÉNERGIR DE DISTRIBUER SUIVANT L'ARTICLE 77(2)

Considérant que WM a une obligation d'ordre public suivant le décret D-1227-2020 de fournir à Rolland du biogaz, Énergir a l'obligation de distribuer ce biogaz à Rolland en vertu de l'article 77(2) LRÉ.

En effet, la Régie a déjà eu l'occasion de conclure lors de l'autorisation de la construction du réseau dédié Sainte-Sophie/Saint-Jérôme en cause dans le présent dossier que le biogaz produit par MW Québec Inc. était du gaz naturel au sens de la LRÉ⁶⁹.

La définition de « gaz naturel » prévu dans la LRÉ a depuis été modifiée de manière à en exclure explicitement le biogaz⁷⁰.

Cependant, l'article 63, qui figure parmi les dispositions transitoires de cette loi, prévoit que le biogaz issu d'un projet autorisé par la Régie avant le 13 décembre 2006 continue d'être réputé être du gaz naturel et que le distributeur d'un tel gaz conserve son droit exclusif de distribution en vertu de l'article 63 LRÉ⁷¹.

Comme la Régie l'a fait remarquer, cette disposition s'applique au gaz transitant par le réseau dédié Sainte-Sophie/Saint-Jérôme, distribué par Énergir.

Le projet dont il est question à l'article 63 est celui autorisé par la Régie dans le cadre du dossier R-3532-2004, concernant le projet d'investissement visant à desservir l'usine de papiers Cascades de Saint-Jérôme en biogaz par une conduite dédiée en provenance du site d'enfouissement de Sainte-Sophie⁷².

La Loi de 2006 a modifié la LRÉ, en ajoutant à la fin de la définition de gaz naturel les termes « à l'exception des biogaz et les gaz de synthèse ». Cette modification

⁶⁸ *Idem.*, par. 91, 92, 126-127 et 139.

⁶⁹ [D-2004-128](#), p. 12 (référence omise), D-0003, Demande de Les Entreprises Rolland inc.

⁷⁰ [Loi concernant la mise en oeuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives](#), L.Q. 2006, c. 56, art. 28.

⁷¹ [Loi concernant la mise en oeuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives](#), L.Q. 2006, c. 56, art. 63.

⁷² [D-2015-010](#), par. 60

a eu pour effet que le biogaz ne peut plus être considéré comme du gaz naturel. Toutefois, la disposition transitoire de l'article 63 (2) énonce que le Biogaz de Sainte-Sophie est réputé du gaz naturel aux fins d'établir des tarifs et des conditions de service⁷³.

Ces décisions récentes démontrent que l'article 63 de la *Loi concernant la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives*, qui ne contient aucune clause crépusculaire, continue de s'appliquer aujourd'hui. C'est donc dire que le législateur a spécifiquement prévu dans la *Loi sur la mise en œuvre* que Rolland possède à l'égard de son approvisionnement en biogaz les mêmes droits que tout consommateur à l'égard de son propre approvisionnement en gaz naturel.

De plus, la Régie a déjà conclu, toujours dans le contexte de l'usine de Papiers Rolland à Sainte-Sophie, que l'article 63 de la *Loi concernant la mise en œuvre* devait s'appliquer largement :

Même s'il est vrai que l'article 63 (2) de la Loi sur la mise en œuvre vise des dispositions particulières, ces dernières ne sont pas explicitement indiquées. Selon la Régie, ce constat milite en faveur d'une interprétation large du cadre d'application de cet article. En effet, si le législateur avait voulu limiter l'application de l'article 63 (2) de la Loi sur la mise en œuvre à des articles précis, notamment à l'article 48 de la Loi, il l'aurait fait. Or, ce n'est pas le cas.

Le législateur vient plutôt délimiter un cadre d'application large de l'article 63 de la Loi sur la mise en œuvre afin qu'il englobe toutes les dispositions pertinentes relatives à la tarification, à la fourniture, à la distribution et à la livraison du Biogaz de Ste-Sophie.⁷⁴

Parmi les dispositions pertinentes à la fourniture et à la distribution du Biogaz de Sainte-Sophie, figure évidemment l'article 77 LRÉ et l'obligation de desservir qui y est prévue, obligation qui inclut le devoir de livrer à un consommateur le gaz naturel qu'il acquiert auprès d'un tiers de son choix :

77. Un distributeur de gaz naturel est tenu de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution.

Dans ce territoire, il doit en outre recevoir, transporter et livrer au consommateur qui lui en fait la demande, le gaz naturel acquis d'un tiers par ce consommateur et destiné à être consommé par ce dernier ou lorsque

⁷³ [D-2020-057](#), par. 214

⁷⁴ [D 2021-158](#), par. 75 et 76 (Nous soulignons).

la demande est faite par un courtier en gaz naturel agissant en son nom propre, celui d'un producteur ou d'un consommateur.

La Régie a récemment décidé que le deuxième alinéa de cet article conférait aux consommateurs en achat direct de gaz naturel le droit de choisir la source de production de leur gaz naturel et ne laisse aucune discrétion à Énergir⁷⁵.

En l'espèce, cela veut dire la Régie ne saurait faire droit à l'argument d'Énergir selon lequel la distribution en achat direct du biogaz réputé gaz naturel n'est pas couvert par l'obligation de distribuer à l'article 77, al 2 LRÉ et que Rolland peut être forcé à l'option d'Énergir d'accepter d'utiliser du gaz naturel fossile du réseau ou même le GSR notionnel d'Énergir composé à plus de 95% de gaz naturel de source de fracturation.

Il est vrai qu'en ce moment WM ne vend pas de biogaz à Rolland. Cependant, la Régie doit considérer l'obligation de distribuer, les obligations du droit public du décret D-1227-2020, le fait que la totalité ou la quasi-totalité du biogaz est actuellement brûlée en torchère causant d'importantes émissions de GES, le caractère très récent de cette interruption, et la réalité de certains contacts entre Rolland et WM. Dans l'ensemble de ces circonstances et considérant notamment les articles 73 et 5 LRÉ, la Régie ne devrait pas autoriser de manière précipitée le Projet d'Énergir.

En réaffectant et abandonnant en partie la conduite dédiée Saint-Jérôme/Sainte-Sophie, conduite dont les frais ont été défrayés à plus de quatre-vingts pour cent par Rolland, Énergir rendrait impossible l'approvisionnement de Rolland en biogaz.

Rolland soutient que l'absence de gaz naturel dans la ligne entre le site d'enfouissement et l'usine de Saint-Jérôme en ce moment ne justifierait pas à la Régie de prendre pour Énergir et WM et autoriser le Projet. Cela serait contraire à l'intérêt public, manquerait à la protection des consommateurs, l'équité et la satisfaction des besoins énergétique dans une perspective de développement durable en minimisant les émissions de GES.

Enfin, l'exception d'intérêt public à l'obligation de distribuer prévue à l'article 79 LRÉ n'a pas été invoquée par Énergir et ne peut pas être retenue par la Régie en l'espèce.

⁷⁵ [D-2024-007](#), par. 80 à 85.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS À LA RÉGIE

Pour l'ensemble de ces motifs, les Entreprises Rolland inc. demande à la Régie de :

REJETER la demande amendée d'Énergir;

REFUSER l'autorisation du Projet d'Énergir tel que proposé, notamment en raison de ses impacts environnementaux négatifs au chapitre des émissions de GES, ses conséquences économiques pour Rolland, l'économie régionale des Basses-Laurentides et la clientèle d'Énergir, et dans l'intérêt public ;

AUTORISER le Projet d'Énergir uniquement de façon conditionnelle au maintien de la conduite de biogaz entre WM et Rolland;

ORDONNER à Énergir d'élaborer une solution qui maintiendrait uniquement la composante de son Projet concernant le raccordement de l'usine de WM au réseau de TQM afin de permettre l'injection de GSR pour la valorisation de la partie excédentaire du biogaz produit par WM et non valorisée par Rolland;

INCLURE, aux fins de l'évaluation de la rentabilité de la connexion de l'usine de WM au réseau d'Énergir pour son approvisionnement en gaz naturel, les coûts du nettoyage projeté de la conduite de biogaz;

FIXER la période d'amortissement des actifs à 23 ans dans le cadre de l'analyse de la rentabilité du Projet d'Énergir;

STATUER qu'Énergir ne s'est pas acquittée de son fardeau de démontrer le caractère prudent et utile de ses investissements projetés relativement aux composantes de son Projet portant sur la connexion de l'usine de WM à son réseau, incluant les coûts de nettoyage projeté de la conduite;

REFUSER le Projet d'Énergir tel que présenté en raison de l'absence du caractère prudent et utile de l'investissement suivant l'article 73 de la Loi concernant les composantes portant sur la connexion de l'usine de WM à son réseau, incluant les coûts de nettoyage de la conduite;

REFUSER le Projet d'Énergir tel que présenté en raison du défaut de rentabilité du projet concernant les composantes portant sur la connexion de l'usine de WM à son réseau, incluant les coûts de nettoyage de la conduite;

STATUER qu'Énergir est liée par l'obligation de distribuer de l'article 77, al. 2, et que la Régie ne doit pas autoriser le Projet et frustrer le respect de cette obligation;

RENDRE toute autre ordonnance qu'elle estime nécessaire pour assurer le respect des considérations contenues à l'article 5 LRÉ et les modalités et mesures prévues au Décret 1227-2020 toujours en vigueur.

