

Observations déposées par PLANT-E CORP. au sujet de l'application d'un tarif sur le territoire d'un titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité autre que celui d'Hydro-Québec Distribution

Destinataire : Régie de l'énergie du Québec

Dossier : R-4045-2018, Phase I, Étape 3

Aux fins de la préparation des observations, les documents mentionnés ci-dessous ont été consultés, lesquels sont tous issus du dossier R-4045-2018 :

1. R-4045-2018, Phase 2, Pièce B-0188, Argumentation du Distributeur
 2. R-4045-2018, Phase 2, Pièce C-AREQ-0118, Argumentation de l'Association des redistributeurs d'électricité du Québec (« l'AREQ »)
 3. R-4045-2018, Phase 2, Décision D-2020-025 Décision finale sur le fond et sur les demandes de paiement des frais de la phase 2
 4. R-4045-2018, Phase 1, Décision D-2018-084 Ordonnance de sauvegarde, cadre procédural et Avis public
 5. R-4045-2018, D-2019-052 Demande de fixation de tarifs et conditions de service pour l'usage cryptographique appliqué aux chaînes de bloc
 6. R-4045-2018, D-2019-078 Demande de révision de l'AREQ et de Bitfarms de la décision D-2019-052 rendue dans la dossier R-4045-2018
 7. R-4045-2018, Phase 1, Décision D-2020-026 sur les sujets de l'étape 3 de la phase 1
-

Législation

Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01)

Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité (chapitre S-41)

Décret 646-2018 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie relatives à l'encadrement des consommateurs d'électricité pour un usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs

Décret 618-97 concernant l'autorisation d'acheter de l'électricité d'autres services publics qu'Hydro-Québec, 7 mai 1997

Décret 1559-96 concernant les conditions et tarifs du service de transport en gros de l'électricité, 11 décembre 1996

Notions

1. Distributeur
 2. Droit exclusif de distribution
 3. Réseaux municipaux et privés
 4. Conditions de sortie et de retour des réseaux municipaux
 5. Séparation fonctionnelle et entité intégré
 6. Obligation de servir d'Hydro-Québec
 7. Grossiste
 8. Libre accès au marché de gros
-

But des observations

Nous souhaitons mettre en lumière la dynamique qui lie l'ensemble des notions énumérées ci-dessus.

Nous espérons que ces quelques commentaires sauront être utiles à l'Étape 3 de la Phase 1 du dossier R-4045-2018 lorsque la Régie de l'énergie (« Régie ») se penchera sur la question de « l'inclusion des clients des Réseaux municipaux à la nouvelle catégorie de consommateurs pour toute consommation autorisée dans le cadre d'ententes pour des abonnements existants et pour toute consommation autorisée dans le cadre d'un bloc dédié » (voir le paragraphe 11 de la décision D2020-26) .

Bon nombre des notions rattachées aux Réseaux municipaux ont été examinées par la Régie lors de sa décision D-2018-084. Nous ne repasserons pas sur ces notions mais les regarderons en contexte.

Distinction entre un réseau de distribution d'électricité et un réseau de distribution opéré par un titulaire de droit exclusif de distribution d'électricité

La décision D-2018-084 fait état de ce que prévoit la Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité (« LSM »). On voit que cette loi prévoit que toute municipalité a le droit de se détacher du territoire exclusif attribué à Hydro-Québec et devenir distributeur.

« Toute municipalité locale peut établir un système d'électricité pour les besoins publics et privés.

Elle peut adopter tout règlement relatif à l'administration de ce système. »

Ainsi, la municipalité de Sorel, par exemple, pourrait négocier de prendre en charge son territoire et distribuer l'électricité sur ce territoire. Dans un tel cas, il faudrait que les parties s'entendent pour des conditions de sorties. L'article 16 de la LSM confère à la Régie les pouvoirs requis afin de palier à toute mésentente, lors de la négociation de ces conditions de sortie :

« Lorsqu'une municipalité ne peut s'entendre avec Hydro-Québec pour obtenir de l'électricité, cette municipalité peut s'adresser à la Régie et celle-ci peut ordonner à Hydro-Québec de fournir l'électricité à cette municipalité, aux termes et conditions que la Régie détermine.

Une municipalité peut, avec l'autorisation du gouvernement aux conditions qu'il détermine, acheter de l'électricité de tout autre service public. »

Une municipalité comme Sorel n'aura jamais un « droit exclusif de distribution d'électricité » sur son territoire, contrairement aux dix entités qui bénéficient d'un tel droit exclusif¹. Pour les dix réseaux municipaux titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité, il n'y a pas lieu de négocier des « conditions de sorties », étant donné qu'elles sont indépendantes et détiennent toutes des droits exclusifs. Il faut distinguer un distributeur « municipal » d'un distributeur ayant un « droit exclusif de distribution »; et un réseau municipal d'un réseau exclusif.

De plus, il nous semble important de tenir compte du fait que la LSM prévoit l'option d'agrandir le nombre d'intervenants dans le marché de gros en accordant la possibilité à toutes les municipalités d'accéder au statut de distributeur.

L'article 9 de la LSM va même encore plus loin en prévoyant que les consommateurs auront le droit de choisir de quel distributeur ils pourront se servir :

« Il est loisible à tout citoyen ou à toute personne morale de se servir ou de refuser de se servir, dans tout bâtiment, maison ou établissement dont il a le contrôle, de l'électricité fournie par la municipalité. »

Nous soumettons donc respectueusement que dans l'étude de la preuve déposée par Hydro-Québec à l'Étape 3 de la Phase 1 du dossier R-4045-2018, la Régie et les intervenants devraient tenir compte du fait que le cadre réglementaire ne vise pas à limiter l'accès des intervenants au marché de gros. Au contraire, il prévoit que certains acteurs qui n'auraient pas le droit d'y accéder à cause de l'encadrement législatif spécifique les régissant, les municipalités, ont accès au marché de gros et peuvent agir à titre de distributeurs. Le cadre réglementaire supporte le libre accès au marché de gros.

Il existe une distinction entre une municipalité ayant un réseau de distribution et un titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité, tel que celui conféré à Hydro-Québec dans ses activités de distribution et aux dix autres distributeurs. Il faut aussi tenir compte de cette réalité

¹ Les réseaux municipaux bénéficiant d'un droit exclusif de distribution sont les suivants : les Villes de Alma, Amos, Baie-Comeau, Coaticook, Joliette, Jonquière, Magog, Sherbrooke et Westmount. L'expression inclut également la Coopérative régionale d'électricité de St-Jean-Baptiste-de-Rouville.

qui fait que les titulaires de droits exclusifs de distribution d'électricité ont tous un statut égal à Hydro-Québec à titre de distributeurs.

Distributeurs

Dans la décision D2020-25², au paragraphe 96, la Régie déclare que les réseaux municipaux ne distribuent pas en lieu et à la place du Distributeur. Ce constat nous semble exact. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit d'un distributeur ayant un droit exclusif de distribution sur un territoire, sur lequel Hydro-Québec n'a aucun rôle. Il est certain qu'un distributeur ayant un droit exclusif de distribution sur un territoire n'est pas le mandataire ou le substitut d'un autre titulaire de droit exclusif sur le même territoire. Ils n'ont pas à « sortir » d'un territoire exclusif, ils sont chacun chez eux. Ils sont tous indépendant les uns des autres. La notion de « redistribution » n'existe pas dans la LSM.

L'article 72 de la Loi sur la Régie de l'énergie (« LRÉ ») prévoit de plus que les dix distributeurs doivent déposer un plan d'approvisionnement tenant compte des risques des choix de source de leur approvisionnement. À l'heure actuelle, les dix distributeurs s'approvisionnent tous chez Hydro-Québec. Ceci inclus Hydro-Québec à titre de distributeur qui achète de Hydro-Québec agissant à titre de producteur. Hydro-Québec, étant une entreprise intégrée, doit avoir recours à la notion de Hydro-Québec dans son rôle de « producteur » et « distributeur ». Sans cette séparation fonctionnelle, aucun contrat au sens du droit civil ne pourrait exister entre ces deux fonctions, l'entité étant intégrée. La LRÉ traite d'ailleurs de cette anomalie à son article 2 *in fine* :

« Toute fourniture d'électricité par Hydro-Québec au distributeur d'électricité est réputée constituer un contrat d'approvisionnement. Tout service de transport d'électricité par le transporteur d'électricité avec Hydro-Québec est réputé constituer un contrat de service de transport. »

L'élément que nous souhaitons mettre de l'avant ici est le fait que pour toute personne avec qui Hydro-Québec transige, il n'existe qu'une seule entité légale : Hydro-Québec. C'est Hydro-Québec qui vend aux distributeurs. La façon la société est organisée et séparée fonctionnellement à l'interne n'a aucune conséquence sur le statut des autres distributeurs.

Dans les faits, on comprend que les plans d'approvisionnement sont transmis dans un premier temps à Hydro-Québec afin que cette dernière puisse s'acquitter de son obligation de prévoir sa demande. Cette procédure ne change en rien le fait que les onze entités titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité doivent déposer leur plan d'approvisionnement à la Régie. Les onze distributeurs s'approvisionnent sur le marché de gros et ils peuvent revendre.

En effet, si un distributeur se retrouve dans une situation où il a acheté plus de fourniture qu'il n'a de charge, il peut en faire la revente sur le marché de gros. Lorsque la centrale de Bécancour

² Décision D-2020-025, Décision finale sur le fond et sur les demandes de paiement des frais de la phase 2, rendue le 28 février 2020, Dossier R-4045-2018, Phase 2.

a débuté ses livraisons dans le milieu des années 2000, Hydro-Québec, dans ses activités de distribution, a procédé à un appel d'offres, tel que requis, et plusieurs participants hors franchise se sont vu octroyer des ventes.

Nous soumettons respectueusement: (1) que onze distributeurs ont des droits exclusifs de distribution d'électricité sur des territoires distincts; (2) l'exclusivité fait en sorte qu'il n'y a pas d'enjeux de « sortie ». Chaque territoire est distinct. Cette problématique de sortie existe seulement lorsqu'une municipalité, comme Sorel, voudrait en vertu de la LSM sortir du territoire exclusif d'Hydro-Québec. (3) Chaque distributeur a un plan d'approvisionnement. Chaque distributeur pourrait avoir une grille tarifaire distincte. (4) les onze distributeurs ont tous le pouvoir d'acheter et de revendre et les reventes peuvent être faites dans leur réseau de distribution ou sur le marché de gros.

Grossiste

L'article 906 du Code civil du Québec prévoit que l'électricité est un bien. La définition de « grossiste » est la même peu importe le bien ou le produit transigé. Il s'agit d'achat pour revente, au lieu d'achat pour consommation. Pour les onze distributeurs titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité, il est clair qu'ils achètent tous pour revendre.

Il en va de même pour un propriétaire de réseau privé. Ces propriétaires sont tous des grossistes. En vertu de l'article 62 de la LRÉ, nous comprenons que ces réseaux ne peuvent pas prendre d'expansion au-delà de ce qui existait le 13 décembre 2006, mais qu'ils ont un droit exclusif de distribution. Ils sont considérés être des revendeurs ayant accès au marché de gros pour distribuer. Ainsi, au lieu d'avoir à construire une centrale sur leur territoire, ils peuvent faire des achats chez un autre grossiste. Ce grossiste peut être un producteur ou un intermédiaire.

De nos onze distributeurs, Hydro-Québec dans son rôle de distributeur achète d'Hydro-Québec au prix du bloc patrimonial, auquel s'ajoutent ses propres achats post-patrimoniaux chez des tiers sur le marché de gros soit : des producteurs indépendants ou des intermédiaires. Les autres distributeurs achètent aussi d'Hydro-Québec, mais à un autre prix fixé par tarif, l'équivalent d'un indice (tarif LG). Cette différence de prix d'achat ne change en rien leurs statuts. La seule obligation ou « responsabilité » des distributeurs, outre leur obligation de servir, est de respecter les prix/tarifs maximum qui sont établis par la Régie pour Hydro-Québec au moment de la distribution pour consommation finale.

Un distributeur serait certainement mieux servi économiquement d'acheter au prix du bloc patrimonial et de payer pour un service de transport (\$30 plus \$9) au lieu de payer un indice tel le tarif LG (\$54/MWh). Il serait étonnant qu'Hydro-Québec acquiesce à une telle requête sans tenir un vaste débat de société.

Le fait d'acheter à un prix réglementé ne peut porter atteinte au statut légal d'un réseau titulaire d'un droit exclusif de distribution. Le document intitulé : Terminologie de la

restructuration du marché de l'énergie (document d'Hydro Québec dans le cadre de l'audience R-3401-98), comporte la définition suivante :

« Marché de gros

Marché où se négocient l'achat et la vente de quantités d'énergie pour la revente.

Au Québec, le marché de gros réunit Hydro-Québec, neuf réseaux municipaux et une coopérative régionale d'électricité. Ce qui différencie le marché de gros du marché de détail ce n'est pas la quantité d'énergie (kWh) en jeu dans la transaction, mais plutôt l'usage (revente ou consommation finale) qui sera fait de cette énergie. »

De plus, le Décret 618-97 vient même préciser que neufs distributeurs, tout comme Hydro-Québec, peuvent acheter de l'électricité non seulement au Québec, mais aussi à l'extérieur du territoire du Québec en autant que le principe de réciprocité soit respectée:

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation du ministre d'État des Ressources naturelles:

QUE la Ville de Alma, la Ville de Amos, la Ville de Baie-Comeau, la Ville de Coaticook, la Ville de Joliette, la Ville de Jonquière, la Ville de Magog, la Ville de Sherbrooke et la Ville de Westmount soient autorisées, à compter du 7 mai 1997, à acheter de l'électricité produite par un service public à l'extérieur du Québec, en autant que la province ou l'État où est produite cette électricité permette aux acheteurs qui achètent pour revendre, l'achat d'électricité provenant du Québec.

La Régie réglemente le transport et la distribution, pas le marché de gros. Nous soumettons respectueusement que les onze distributeurs possédant un droit exclusif de distribution sont tous grossistes avant d'être distributeurs. Ils peuvent tous s'approvisionner comme bon leur semble et distribuer ou revendre sur le marché de gros leur approvisionnement. Toutefois, ayant une obligation de servir, la revente sur le marché de gros n'est possible pour eux que lorsque cette obligation est rencontrée.

Le défi de l'Étape 3 de la Phase 1 du dossier R-4045-2018 découle du fait que la Régie, de par ses pouvoirs, ne peut que fixer les tarifs d'Hydro-Québec. Les autres distributeurs sont simplement sous sa surveillance. Il semble qu'un tarif visant l'usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs fixé par la Régie, pour HQ, ne pourrait pas être imposé aux autres distributeurs qui ont seulement le devoir de démontrer que leur approvisionnement est suffisant pour servir leur charge.

Par contre la logique économique fait en sorte que si le tarif visant l'usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs est plus élevé que celui du LG, les municipalités seront automatiquement incitées à l'appliquer. Il ne semble pas requis de modifier la LSM afin de créer une exception au principe qu'elles ne peuvent pas distribuer à plus chère en leur imposant de ne pas distribuer à moins cher.

Suggestion pour l'Étape 3 de la Phase 1 du dossier R-4045-2018

Le texte du Décret 646-2018 vise une situation qui ne semble plus être une réalité, soit une demande exceptionnelle et soudaine d'alimentation en électricité visant l'usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs. Par ailleurs le gouvernement souhaite, dans la mesure où la Régie est une entité indépendante et ne peut être contrainte, que les solutions trouvées soient applicables aux réseaux municipaux et privés. Le texte exact se lit comme suit :

« Ces solutions tarifaires innovantes devraient également établir les tarifs et les modalités applicables : (...) c) aux réseaux municipaux et aux réseaux privés d'électricité dans leur activité de distribution d'électricité aux consommateurs de la catégorie de consommateurs d'électricité pour un usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs. »

Le commerce de l'électricité a été ouvert à la concurrence dans le marché de gros au Québec par le Décret 1559-96. Il n'y a pas de conditions imposées par la loi pour être grossiste. L'électricité est un bien ou une marchandise au même titre qu'une pomme. L'ensemble des grossistes au Québec doivent accorder la réciprocité aux autres, qu'ils soient canadiens ou américains.

Il importe que la décision ne vienne pas créer de problèmes dans le marché de gros en limitant le libre accès essentiel à Hydro-Québec et aux autres grossistes du Québec en vertu de nos obligations de réciprocité. Il est essentiel de préserver les droits exclusifs de distribution, un acquis du marché de gros.

En vertu des dispositions de la LRÉ, la Régie fixe les tarifs et conditions de service d'Hydro-Québec, mais pas des autres distributeurs. Ces derniers sont toutefois surveillés par la Régie afin de s'assurer que les consommateurs ont des approvisionnements suffisants. Les distributeurs déposent à cette fin leur plan d'approvisionnement à la Régie. La LSM, quant à elle, stipule que le prix maximal qui peut être chargé par un distributeur autre qu'Hydro-Québec est le tarif adopté par la Régie pour Hydro-Québec.

Les seuls réseaux municipaux auxquels des conditions particulières pourraient peut-être s'appliquer sont ceux qui se détacheraient de la franchise exclusive d'Hydro-Québec en vertu de la LSM par l'entremise de négociations de conditions de sortie.

La question se pose à savoir si des conditions de services fixés par la Régie pour Hydro-Québec peuvent inclure l'imposition d'un tarif à une contrepartie. Deux embûches semblent se dresser ici : les pouvoirs conférés à la Régie par l'article 31 de la LRÉ, mentionnées ci-haut, et le principe de droit administratif de *delegatus non potest delegare*. La Régie ne peut pas déléguer un pouvoir qui lui est délégué par le gouvernement. Par conséquent, elle ne peut pas mandater Hydro-Québec d'empêcher qu'une revente d'électricité se fasse à moindre prix ou à des conditions spécifiques. De plus, il n'est pas du mandat d'Hydro-Québec de régir ses clients. Elle a l'obligation de servir.

Il semble logique économiquement pour Hydro-Québec de vendre au tarif LG sur le marché de gros au Québec, à ses clients qui rencontrent ce type de charge. C'est son obligation de servir qu'elle remplit en faisant passer sa vente par un tel tarif. De plus, elle se prémunit contre un risque d'arbitrage car ses conditions de service empêchent l'acheteur de revendre toute énergie non consommée. Un tel interdit se comprend lorsqu'on pense au bien commun des payeurs de tarifs. Si un propriétaire de ferme d'éolienne pouvait acheter au tarif LG et fournir ainsi son contrat d'approvisionnement, on pourrait nuire à l'effort collectif. Par contre la légitimité de cette mesure est moins claire dans le cas de fermeture d'usine ou le propriétaire mandaterai un intermédiaire d'écouler son approvisionnement jusqu'à la fin du contrat auquel le tient Hydro-Québec.

Un nouveau tarif visant l'usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs applicable dans le territoire exclusif d'Hydro-Québec a semblé être nécessaire à la Régie. Il pourra peut-être aussi l'être dans des réseaux municipaux qui se détacheraient du territoire exclusif de distribution d'HQ en vertu de la LSM, puisque des conditions de sortie de la franchise devront être négociées. Toutefois, dans le territoire exclusif des dix autres titulaires d'un droit exclusif de distribution et dans les réseaux privés, ce tarif servira de plafond, puisque ces derniers ne sont pas des consommateurs. Ils achètent pour revendre.

La Régie se doit de surveiller que les approvisionnements de tous les distributeurs sont suffisants. Advenant une mésentente entre Hydro-Québec et une municipalité la Régie, de par les pouvoirs conférés en vertu de S-41, pourrait être amenée à devoir arbitrer le différent.

S'il est jugé par la Régie que l'approvisionnement d'un titulaire de droit exclusif est inadéquat ou dans l'éventualité où Hydro-Québec refuserait de vendre à des détenteurs de droits exclusifs de distribution, de par le dépassement d'un volume que la Régie aurait imposé en vertu de son pouvoir tarifaire à Hydro-Québec en ce qui touche la cryptomonnaie, ces derniers pourront se tourner vers une autre source d'approvisionnement, chez d'autres grossistes et une municipalité détachée pourra demander au gouvernement de pouvoir s'approvisionner ailleurs.

Il semble que la mécanique législative existante, qui tend à ouvrir le marché en invitant les municipalités à être plus proactives, est amplement suffisante pour gérer le problème de la demande pour la cryptomonnaie.