

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
No : R-4127-2020

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

Demanderesse

- et -

ASSOCIATION HÔTELLERIE QUÉBEC,
450, Chemin de Chambly, bureau 100, Longueuil
(Québec) J4H 3L7

(ci-après « AHQ »)

-et-

ASSOCIATION RESTAURATION QUÉBEC,
6880, Louis-H. Lafontaine,
Montréal (Québec) H1M 2T2

(ci-après « ARQ »)

Partie intéressée

PLAN D'ARGUMENTATION DE L'AHQ-ARQ

CONTEXTE

À la décision procédurale, la Régie expose précisément quel est le contexte de la demande d'Hydro-Québec Distribution (le « Distributeur ») :

« [1] Le 9 juillet 2020, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) dépose une demande à la Régie de l'énergie (la Régie) visant à fixer un nouveau tarif relatif au développement de la production en serre. Cette demande est présentée en vertu des articles 31 al. 1 (1), 48, 48.4, 48.6, 49 et 52.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

[2] Le Distributeur soumet que sa demande fait suite au décret 2020-1570 pris par le gouvernement du Québec le 8 juillet 2020, indiquant à la Régie ses

préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de mesures de soutien au développement de la production en serre. Les conclusions du décret prévoient ce qui suit :

« QUE soient indiquées à la Régie de l'énergie les préoccupations économiques, sociales et environnementales suivantes à l'égard de la demande du distributeur d'électricité afin de fixer un nouveau tarif visant le développement de la production en serre :

1° Il y aurait lieu que la production en serre puisse être admissible à un nouveau tarif qui favorise l'utilisation de l'électricité pour des fins d'éclairage, de photosynthèse et de chauffage de l'espace d'entreprises serrioles;

2° Il y aurait lieu **que ce tarif soit compétitif**, de manière à permettre de:

- **Contribuer à améliorer l'autonomie alimentaire et le développement de la production en serre au Québec;**
- **Favoriser la conversion** des systèmes de chauffage vers l'électricité, contribuant ainsi à la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre;
- **Favoriser le développement de nouveaux projets de serres soutenant ainsi la relance économique du Québec** ».

[3] Au soutien de sa demande, le Distributeur invoque le contexte de la pandémie de la Covid-19 qui a frappé le Québec en mars 2020. Il souligne que les restrictions aux frontières ont amené le gouvernement du Québec à envisager une indépendance économique, notamment pour la production alimentaire. »¹ (nos emphases)

OBJECTIF VISÉ PAR LE GOUVERNEMENT

Face à ce que le Distributeur présente comme étant le souhait du gouvernement, il ne faudra pas s'étonner de voir plusieurs intervenants, voire la Régie elle-même, se questionner sur l'application du tarif à des usages (production de cannabis et horticulture ornementale) qui n'ont aucun lien avec l'autonomie alimentaire du Québec.

D'ailleurs, la preuve du Distributeur insiste sur cet objectif visé par le gouvernement dans son décret :

¹ Décision D-2020-094, p. 4 et 5.

« Le Distributeur entend contribuer à l'objectif sociétal d'accroître l'autonomie alimentaire du Québec. En effet, le Distributeur est d'avis que les propositions suivantes par rapport à l'OÉA pour l'éclairage de photosynthèse actuelle, constituent un soutien accentué au développement des entreprises locales, particulièrement les producteurs de fruits et légumes en serre : (...) »² (notre emphase)

Sans grande surprise, l'AHQ-ARQ ne voit aucun inconvénient à ce soutien accentué au développement de la production en serre au Québec dans la mesure où celui-ci demeure en lien avec la production de fruits et légumes localement (sécurité alimentaire et approvisionnement des établissements hôteliers et de restauration québécois) et qu'il n'en résulte pas un impact indu sur les tarifs d'électricité. La disponibilité de légumes et de fruits frais produits au Québec est un atout pour l'industrie de l'hôtellerie et de la restauration selon l'AHQ-ARQ.

De plus, il y a bien sûr des retombées économiques au Québec et des gains en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais l'AHQ-ARQ soumet que tout est question de dosage et d'éviter les « opportunistes », soit les productions en serre qui ne contribuent pas à l'autonomie alimentaire du Québec.

La Régie a eu l'occasion de statuer sur son rôle en lien avec l'exercice de ses compétences pour fixer un tarif dans le contexte d'un décret gouvernemental visant l'usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs (Dossier R-4045-2018) :

« [167] Selon la Régie, qualifier l'obligation de desservir prévue au premier alinéa de l'article 76 de la Loi d'absolue irait à l'encontre de l'objectif général de la Loi ainsi qu'aux compétences exclusives conférées à la Régie par le législateur. Notamment, l'article 31 de la Loi accorde à la Régie une compétence exclusive sur les tarifs, les conditions de distribution d'électricité et la surveillance des opérations de distribution d'électricité afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants.

[168] De même, les articles 48 et suivants de la Loi édictent les responsabilités de la Régie et ses pouvoirs en matière de tarification. L'article 52.1 de la Loi précise les considérations qui entrent en ligne de compte lors de la fixation d'un tarif de distribution d'électricité et renvoie aux paragraphes 6 à 10 du premier alinéa de l'article 49 de la Loi.

[169] Reconnaître une obligation absolue de la part du Distributeur de fournir l'électricité ne permettrait pas à la Régie d'exercer pleinement ses pouvoirs en matière de tarification et de surveillance des opérations de distribution d'électricité.

² B-0004, p. 12.

[170] Étant donné le contexte particulier du présent dossier, notamment la présence de surplus disponibles, la Demande doit être examinée dans le respect de l'esprit de la Loi et la Régie doit exercer sa compétence en conformité avec son article 5. Ainsi, la Régie doit assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable du Distributeur. Elle doit également favoriser 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, tant au plan individuel que collectif. »³ (nos emphases)

Le présent dossier se présente aussi dans un contexte de surplus, au moins jusqu'en 2026, voire même plus selon certains scénarios favorables.⁴ Par la suite, il y aura un coût qui devra être assumé par la clientèle pour soutenir cette production en serre.

Ceci dit, la Régie a toute la compétence requise pour arbitrer adéquatement le nouveau tarif demandé par le Distributeur et pour lequel le gouvernement a donné son aval, mais aussi ses préoccupations.

Dans ce contexte, la question en litige ici n'est que la suivante : doit-on permettre que l'OÉA puisse bénéficier à la production de cannabis ou l'horticulture ornementale?

La réponse est : NON.

Si le gouvernement désirait favoriser ce type de culture/production, notamment en lui attribuant un tarif privilégié, il aurait pu le faire et le mentionner clairement et sans détour dans son décret. L'AHQ-ARQ soumet humblement qu'il est manifeste que ceci n'était pas le souhait du gouvernement et qu'ici le Distributeur présente une proposition de tarif qui va au-delà de ce qu'il a obtenu comme aval par le biais du décret visé.

Le Distributeur prétend qu'il doit éviter la création d'un tarif à l'usage, car ceci entraînerait des problématiques importantes de validation et de suivis auprès des clients qui adhéreront au nouveau tarif. Selon lui, toute production en serre de quelque nature que ce soit, doit donc pouvoir bénéficier de l'OÉA sans distinction.

Avec respect, une telle prétention n'emporte pas adhésion et, ce nouveau tarif entraînant des coûts à supporter par la clientèle du Distributeur, la Régie dispose de tous les pouvoirs nécessaires pour encadrer le champ d'application de l'OÉA.

³ Décision D-2019-052, p. 43.

⁴ C-AHQ-ARQ-0009, p. 13.

DIFFICULTÉS LIÉES À UN TARIF À L'USAGE

D'emblée, le nouveau tarif de l'OÉA est un tarif à l'usage. Qui plus est, il nécessite même une discrimination des différentes fonctions électriques liées à la production en serre, puisque son champ d'application est limité à certains sous-usages, à savoir le chauffage et la photosynthèse.

En l'espèce, cet exercice d'identification des sous-usages se fait sur la base des informations fournies par le client lui-même dans le cadre d'un formulaire qu'il doit déjà remplir pour avoir accès à l'OÉA.⁵

Partant de ce principe, où se situe le problème à demander à un client désirant adhérer à l'OÉA de confirmer que sa production vise les fruits et légumes et non pas le cannabis ou l'horticulture ornementale (en tout ou en partie)? Bien sûr, il faudra valider si la déclaration du client est exacte, mais c'est déjà le cas pour établir la portion de sa consommation électrique vouée au chauffage et à la photosynthèse.⁶

Mais il y a plus.

- La production de cannabis

La preuve du Distributeur déposée dans le présent dossier est déjà assez éloquente quant au fait que la production de cannabis ne doit pas être favorisée par l'OÉA. L'extrait suivant résume bien l'historique de ce tarif et son champ d'application :

« En 2013, le gouvernement du Québec a présenté sa Politique de souveraineté alimentaire. En réponse à cette politique et en complément à l'accès aux tarifs domestiques, le Distributeur a ajouté les deux mesures tarifaires suivantes qui visaient à appuyer le développement du secteur serricole :

· étendre l'application du tarif biénergie DT aux exploitations agricoles qui ont des besoins de chauffe pour leurs locaux ;

· offrir l'option d'électricité additionnelle à l'éclairage de photosynthèse des exploitations agricoles.

⁵ NS, 2 novembre 2020, p. 134 à 138.

⁶ NS, 2 novembre 2020, p. 240 à 242, où, de façon quelque peu surprenante, l'on semble laisser sous-entendre qu'aucune vérification ne sera faite quant à la véracité et l'exactitude des déclarations contenues aux formulaires des clients de l'OÉA. L'AHQ-ARQ présume plutôt que le Distributeur va assurer un suivi minimum à cet égard puisqu'il en a l'obligation.

Ces deux mesures ont été approuvées par la Régie dans sa décision D-2013-17416. Les objectifs de ces mesures étaient de deux ordres. D'une part, elles avaient pour objet une réduction des coûts énergétiques et l'amélioration de la compétitivité des producteurs serricoles, tout en contribuant au développement durable. D'autre part, elles visaient un accroissement des ventes d'électricité tout en répondant aux besoins de gestion du réseau.

Par ailleurs, dans le dossier R-4057-2018, le Distributeur a proposé d'étendre l'OÉA pour l'éclairage de photosynthèse aux clients admissibles au tarif LG. Cette proposition visait à accroître la compétitivité des producteurs en serre de moyenne taille par une diminution de leur facture d'électricité par l'accès à un tarif avantageux, cet accès étant conditionnel à l'accroissement de leur superficie de production. Il s'agissait ainsi d'un incitatif pour les producteurs en serre de regrouper, voire consolider leurs unités de production, à l'instar de la structure organisationnelle de l'Ontario.

La Régie, dans sa décision D-2019-027, a refusé l'extension de l'OÉA pour l'éclairage de photosynthèse aux producteurs en serre qui seraient admissibles au tarif LG aux motifs qu'une telle mesure favoriserait également les serres de cannabis et serait contraire aux visées de la politique de souveraineté alimentaire du gouvernement du Québec. La Régie a également indiqué que le tarif LG est suffisamment concurrentiel par rapport aux prix applicables dans les autres juridictions et que l'indice d'interfinancement de ce tarif n'était pas élevé. » (nos emphases)

Dans un même contexte de sécurité (souveraineté) alimentaire du Québec, il est surprenant de voir le Distributeur présenter une proposition de tarif qui favoriserait « indirectement » la production de cannabis. Ce nouveau tarif serait tout aussi « contraire aux visées de la politique de souveraineté alimentaire du gouvernement du Québec » et plus spécifiquement du décret à la base de la présente demande.

L'OÉA étant une mesure souhaitable qui a reçu l'aval du gouvernement dans un but spécifique, il ne suffit que de restreindre son champ d'application pour éviter qu'elle puisse profiter à la production de cannabis, d'autant plus que la clientèle du Distributeur devra en faire les frais.

Par ailleurs et avec égards, la soi-disant difficulté d'identifier les productions de cannabis est un argument qui ne peut tenir la route.⁷

La production de cannabis au Canada est fortement réglementée et les installations sont régies par un encadrement normatif visant à assurer la sécurité des lieux et du public en général.

⁷ NS, 2 novembre 2020, p. 65.

La Régie pourra consulter la *Loi sur le cannabis* pour s'en convaincre (<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-24.5/TexteCompleet.html>), de même que la Réglementation aujourd'hui applicable (<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2018-144/>). De plus, avec les exigences requises pour les installations de production du cannabis, il serait assez étonnant d'y voir de la culture de fruits et légumes. Finalement, sur l'obligation de possiblement avoir à installer un compteur distinct pour les installations de production de cannabis dans un site « mixte » où la production de fruits et légumes aurait également lieu⁸, l'AHQ-ARQ soumet, avec respect, qu'il s'agit d'un coût bien raisonnable à encourir pour bénéficier de l'OÉA...si un tel site de production « mixte » existe même au Québec, ce qui n'a pas été mis en preuve, sauf erreur.

En terminant, le simple fait qu'un producteur de cannabis doive obligatoirement détenir une autorisation pour entreprendre ses activités règle la question de la difficulté d'identifier les sites de production et il y a lieu de noter qu'il existe un registre des détenteurs de licence de production facilement et publiquement accessible sur le site internet du gouvernement fédéral : (<https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/drogues-medicaments/cannabis/titulaires-licences-demandeurs-industrie/cultivateurs-transformateurs-vendeurs-autorises.html>)

- *L'horticulture ornementale*

Tel que déjà mentionné, le client désirant se prévaloir de l'OÉA doit remplir le formulaire d'adhésion du Distributeur et y préciser le pourcentage de sa consommation électrique dédiée aux usages de chauffage et de photosynthèse. L'obligation d'y préciser la nature de sa production et/ou le pourcentage de celle-ci (en consommation électrique, en superficie des installations ou autre) qui est vouée à l'horticulture ornementale ne présente pas un grand défi supplémentaire.

Ceci dit, tout comme la production de cannabis, l'horticulture ornementale n'apporte rien à la sécurité alimentaire des Québécois et ne devrait donc pas pouvoir bénéficier de l'OÉA pour les mêmes motifs que précédemment exposés.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Laval, ce 4 novembre 2020

DHC Avocats

DHC AVOCATS INC.

Procureurs de la partie intéressée AHQ-ARQ

⁸ NS, 2 novembre 2020, p. 67 et 68.