

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

ÉNERGIR s.e.c.
Demanderesse

N° R-4127-2020

et

REGROUPEMENT DES
ORGANISMES
ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE
(ROEÉ), *et al.*

Intervenants

**Hydro-Québec – Demande du distributeur relative aux mesures de
soutien au développement des serres**

PLAN D'ARGUMENTATION DU ROEÉ

LE ROEÉ EXPOSE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

A. CONTEXTE

1. Le contexte dans lequel s'inscrit la demande d'Hydro-Québec offre une opportunité unique d'améliorer l'autonomie alimentaire et le développement de la production en serre et, ce faisant, soutenir la relance économique et réduire les émissions de GES par l'utilisation d'énergies plus vertes.
2. Ces objectifs poursuivis par le gouvernement et par Hydro-Québec sont louables et le ROEÉ y souscrit.
3. L'intervention du ROEÉ au présent dossier s'appuie sur ses principes directeurs, notamment :

- La primauté de la conservation et de l'efficacité énergétique sur toute autre forme de production d'énergie afin notamment d'opérer une diminution de l'utilisation de combustible fossile;
 - La réduction de la consommation d'énergie ainsi que des émissions de gaz à effet de serre à travers des choix de consommation plus judicieux;
4. L'analyse et les recommandations du ROEE dans le présent dossier s'inscrivent dans cette perspective.

B. FONDEMENT JURIDIQUE DE LA DEMANDE

1. La recevabilité de la demande

5. Hydro-Québec a déposé sa demande en vertu de l'article 48.4 LRÉ, en précisant qu'il demande à la Régie « d'approuver une nouvelle offre tarifaire », un « nouveau tarif ».

➤ [B-0002](#), par. 10, 14, 17, 18 et 19, et conclusion à la p. 4.

6. L'intervenante AQCIE allègue l'irrecevabilité de la demande au motif qu'en regard de la preuve, il s'agirait d'une demande de modification d'un tarif existant plutôt que de fixation d'un nouveau tarif et que, ce faisant, elle aurait dû être soumise en vertu de l'article 48.3 LRÉ. Le Distributeur n'ayant pas démontré son incapacité à respecter son obligation prévue à l'article 24 de la *Loi sur Hydro-Québec* (LHQ), l'AQCIE plaide que la demande doit être rejetée.

7. Selon l'AQCIE :

➤ [C-AQCIE-0017](#), p. 5-6, par. 13.

« Il est clairement de l'intention du Législateur de reporter pour le 1er avril 2025 toute demande visant à modifier les tarifs déjà existants, tel que l'option d'électricité additionnelle, à la seule exception de la situation exceptionnelle où les tarifs en vigueur ne procureraient plus de revenus suffisants afin de permettre au Distributeur d'assumer certaines dépenses considérées comme minimales (art. 25 de la Loi sur Hydro-Québec) ; »

8. Le ROEE ne partage pas cet avis. Une limitation aussi sévère des pouvoirs de la Régie de modifier et fixer les tarifs est contraire à l'esprit de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* (Loi 34). Rappelons

que celle-ci n'a pas modifié l'article 31 (1°) LRÉ qui reconnaît à la Régie une compétence exclusive pour fixer et modifier les tarifs auxquels l'électricité est distribuée.

9. Dans sa présentation du projet de loi n° 34 en Commission parlementaire, le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, M. Julien, insistait sur le maintien des pouvoirs et responsabilités de la Régie.

- Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, Version préliminaire, 42e législature, 1re session, [22 octobre 2019](#) - Vol. 45 N° 15

« Comme je l'ai mentionné déjà, il faut comprendre que la Régie de l'énergie conservera ses pouvoirs, conservera ses responsabilités et son indépendance en ce qui a trait à la fixation des tarifs. Avec notre projet de loi, nous faisons en sorte que la Régie de l'énergie conserve toute sa pertinence que nous ne remettons d'ailleurs aucunement en question. Comme cela se fait aujourd'hui, Hydro-Québec Distribution continuera de se présenter devant la régie pour faire approuver ses tarifs. Toutefois, elle le fera désormais tous les cinq ans, la cause tarifaire d'Hydro-Québec TransÉnergie demeure.

Je tiens cependant, M. le Président, à rassurer les gens, Hydro-Québec n'aura pas la liberté de faire ce qu'elle veut durant cette période de cinq ans. En effet, si elle souhaite fixer un nouveau tarif ou encore modifier un tarif existant, elle devra continuer de se présenter et présenter sa requête à la Régie de l'énergie après avoir, d'abord et avant tout, obtenu l'autorisation du gouvernement par décret. Le rôle de la Régie de l'énergie demeure inchangé puisqu'elle garde sa compétence exclusive de fixer ou de modifier les tarifs d'électricité. »

10. La compétence exclusive de la Régie de fixer les tarifs est également soulignée au premier attendu du Décret 2020-1570.

11. Conformément à l'article 41 de la *Loi d'interprétation*, les articles 48.3 et 48.4 LRÉ doivent recevoir une interprétation large et libérale, ne restreignant pas l'exercice de la compétence exclusive de la Régie en matière de fixation et modification des tarifs.

- *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16, art. 41.

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.

12. Quant à l'esprit des articles 48.3 et 48.4 (insérés à la LRÉ par l'article 8 de la Loi 34), il se dégage très clairement des débats entourant l'adoption du projet de loi n° 34 que le pouvoir de la Régie de modifier les tarifs à l'intérieur de la période de cinq (5) ans est beaucoup plus large que ne l'allègue l'AQCIE. On y reconnaît notamment que l'annexe 1 de la LHQ ne se veut pas immuable et que, dans l'intervalle des dossiers tarifaires, des demandes ponctuelles doivent pouvoir être faites à la Régie « avec le plus d'agilité possible ».

- Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, Version préliminaire, 42e législature, 1re session, [30 octobre 2019](#) - Vol. 45 N° 20

« Mais on réitère, en fin de compte... Je sais qu'on ne veut pas reporter aux calendes grecques, en réalité, l'article 8, mais on veut quand même que la régie soit en mesure de travailler sur des modifications de tarification, sur n'importe quel des trois aspects, de manière justement à tenir compte de préoccupations, de besoins émergents, de nouvelles réalités. (...)

M. Julien : Alors, quand je mentionne des besoins émergents, des nouvelles réalités, ça pourrait être sur n'importe quel tarif déjà en place. On le voit, en fin de compte, suite à certaines modifications, suite à des analyses, c'est de dire : Oui, mais la réalité a changé. On devrait peut-être modifier tel élément, augmenter telle chose, faire en sorte que la modalité s'applique à tel groupe ou non.

Donc, c'est un tarif qui existe déjà, qui est bonifié, qui est modifié, le cas échéant, suite à une réalité, une nouvelle information, en réalité, des enjeux. (...)

Mais je comprends la préoccupation, donc, comment qu'on pourrait faire en sorte — on pense que l'article 8 le fait — de s'assurer que, quand une modification de tarif sera faite par la régie, qui est la seule à être imputable en modifications de tarifs, la seule responsable, c'est sa responsabilité... comment s'assurer que cela se fasse de manière adéquate, efficiente, pour, justement, considérer les éléments qui doivent être considérés. (...)

Ce qu'on souhaite, par exemple, c'est que la régie, sur des besoins spécifiques, puisque c'est la seule qui peut modifier un tarif, à tout égard... Si la régie n'intervient pas pendant une période de cinq ans, ça voudrait dire que l'annexe I serait immuable. Ce n'est pas ce que l'on souhaite. On souhaite être en mesure de capter des besoins émergents, des «blockchains», etc. Alors, c'est l'article 8 qui va donner ces éléments-là (...)

M. Julien : Oui, M. le Président, l'exemple que je donnais, ici, ce n'était pas lors d'une cause tarifaire, c'était lors d'une demande spécifique. Et c'est l'article 8, justement, qu'on veut maintenir la possibilité de demandes spécifiques. Donc, ici, c'était une demande spécifique en dehors du processus de cause tarifaire, analyse en réalité par la Régie de l'énergie, conclusion. Donc ça, ces éléments-là qui permettent justement à la Régie de l'énergie de prendre en considération certaines préoccupations, certains enjeux évolutifs, certains nouveaux besoins, on veut maintenir ces éléments-là. Et c'est l'article 8 qui vise ça. Donc, aux cinq ans, en réalité, il y a une cause tarifaire officielle et dans l'intervalle on veut permettre de manière ponctuelle, avec le plus d'agilité possible, que ces éléments-là puissent être soumis à la régie pour analyse. Et c'est l'article 8 qui vise ça. (...) »

13. Vu l'esprit qui se dégage de ses propos, on ne peut prétendre que l'intention du législateur était de limiter les possibilités de modifier un tarif au simple cas où Hydro-Québec ne serait plus en mesure de respecter son obligation prévue à l'article 24 de la LHQ.
14. À plus forte raison, on reconnaît explicitement que des tarifs peuvent être modifiés suite à un changement dans les besoins de la clientèle, ce qui ne correspond pas à la situation envisagée par l'article 48.3 LRÉ.

- Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, Version préliminaire, 42e législature, 1re session, [1er novembre 2019](#) - Vol. 45 N° 22

« M. Julien : Alors, M. le Président, la collègue mentionne en réalité que c'est seulement pour des besoins émergents. On a bien précisé que ce n'est pas uniquement pour des besoins émergents que l'article 8, qu'on analysera ultérieurement, permet à la régie de fixer des tarifs, et c'est toujours la régie qui a la responsabilité de fixer les tarifs. Donc, c'est à la fois pour modifier des tarifs ou pour amener de nouveaux tarifs suite à des besoins émergents. Donc, les besoins, en réalité, d'une clientèle, s'ils changent, s'il est nécessaire, en fin de compte, la régie va analyser les tarifs, et, comme elle-même le mentionnait, les tarifs et conditions, comme elle l'a mentionné tantôt. (...) »

M. Julien : Alors, la définition que... de besoins émergents, c'est une clientèle aujourd'hui, qui a un tarif aujourd'hui qui est prévu et qui prévoit des conditions, et qui vient mentionner : Bien, les conditions actuelles du tarif ne répondent plus à mes besoins, mes besoins ont changé... alors c'est ce que je qualifierais, en fin de compte, un besoin qui a émergé. Ils n'étaient pas les mêmes besoins il y a x années. Alors, on a un tarif qui existe, les conditions sont celles-ci. Le besoin, pour nous... oui, mais la condition de x appartements, on aimerait mieux que ça soit y appartements.

Alors, c'est un besoin qui a changé, qui nécessite peut-être l'analyse du tarif et des modifications aux conditions.

Donc, un besoin émergent n'est pas seulement un besoin, en fin de compte, d'un nouveau tarif dans le cadre même des tarifs actuels. Les tarifs actuels visent à répondre à des besoins, et il se peut que, temporellement, ces besoins-là soient modifiés dans le temps et nécessitent une modification de tarifs, et c'est via l'article 8 que ça va être permis. Parce que c'est toujours, on le réitère, hein, la Régie maintient cette responsabilité. Elle est la seule, la Régie de l'énergie, à pouvoir modifier un tarif. C'est elle qui peut fixer les tarifs. Alors, ce pouvoir-là est à la Régie. Et l'article 8 vise justement à lui permettre de l'exercer dans la période de cinq ans.(...) »

15. **Si la Régie devait retenir l'argument de l'AQCIE à l'effet que les seules modifications possibles à un tarif sont celles visées par l'article 48.3 LRÉ**, le ROÉÉ plaide que la demande du Distributeur demeure recevable, car les modifications qu'il propose sont suffisamment substantielles pour être assimilées à un nouveau tarif.
16. Au soutien de son argument à l'effet que la demande constitue une modification tarifaire plutôt que la fixation d'un nouveau tarif, l'AQCIE cite les propos tenus par différents témoins de faits d'Hydro-Québec.
 - [C-AQCIE-0017](#), Argumentation de l'AQCIE, p. 4-5.
17. Le ROÉÉ soutient que les propos de témoins de faits ne peuvent suffire à établir la nature juridique d'un acte; il revient à la Régie de la déterminer selon l'ensemble de la preuve.
18. À titre de parallèle, rappelons le dossier R-3953-2015, dans lequel la Régie a conclu que des modifications apportées à un contrat d'approvisionnement constituaient en fait une entente totalement indépendante du contrat initial et ce, malgré les déclarations des témoins d'Hydro-Québec à l'effet contraire. La Régie soulignait notamment que la nouvelle entente visait un approvisionnement extrapatrimonial additionnel distinct et différent de celui prévu au contrat initial, sur la base de conditions d'obtention substantiellement différentes.
 - R-3953-2015, [D-2016-105R](#), par. 115 et 118.
19. Dans le présent cas, Hydro-Québec propose d'admettre un tout nouvel usage à l'OÉA, soit le chauffage des espaces pour la culture de végétaux, en plus d'abaisser significativement le seuil d'admissibilité pour l'éclairage de photosynthèse. Le ROÉÉ

juge qu'il s'agit là de modifications substantielles, suffisantes pour qualifier la proposition de nouvelle offre tarifaire. Chose certaine, elle l'est pour les clients qui n'y étaient jusqu'ici pas admissibles.

20. Contrairement à ce que suggère l'AQCIE, le ROEÉ ne croit pas raisonnable d'exiger que tous les éléments d'un tarif soient abrogés pour qu'il y ait nouveau tarif.

➤ [C-AQCIE-0017](#), Argumentation de l'AQCIE, p. 3

« On n'a pas abrogé tous les éléments du Tarif se rapportant à l'option d'électricité additionnelle actuellement applicables aux serres ; on a plutôt inséré les modifications nécessaires afin de donner effet aux élargissements proposées (pages 20 à 78 de B-0004) ; »

21. Finalement, le ROEÉ note que le décret identifie l'article 48.4 LRÉ comme fondement à la mesure tarifaire demandée et ne dit rien de l'article 48.3. Le gouvernement a donc jugé qu'il existait un nouveau besoin et qu'il y avait lieu d'y répondre par une solution tarifaire, en application de l'article 48.4 LRÉ. La solution proposée par Hydro-Québec est l'élargissement d'une option tarifaire existante. Il nous apparaît normal et souhaitable que le Distributeur soit libre de proposer la solution tarifaire qui lui semble la plus opportune dans les circonstances, sous réserve de son approbation subséquente par la Régie.

22. L'argument de l'AQCIE, s'il devait être retenu, aurait pour effet de forcer Hydro-Québec à créer de toutes pièces un nouveau tarif chaque fois qu'un nouveau besoin énergétique justifie l'application de l'article 48.4 LRÉ, alors que la modification d'un tarif existant pourrait y répondre de manière simple et efficace. La Loi 34 visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité, retenir une telle interprétation serait bien ironique.

23. **Pour ces motifs, le ROEÉ soumet que la demande d'Hydro-Québec est recevable en vertu de l'article 48.4 LRÉ et demande à la Régie de rejeter la demande d'irrecevabilité présentée par l'AQCIE.**

2. Le cadre procédural de l'article 48.4 LRÉ

24. En examinant la proposition tarifaire d'Hydro-Québec déposée au présent dossier, le ROEÉ est d'avis que la Régie doit, en conformité avec les articles 5, 31, 48, 48.2 et 48.4 de sa loi, s'assurer que le tarif proposé :

- réponde aux préoccupations énoncées dans le Décret 2020-1570 du gouvernement; et
- respecte les exigences de l'art. 5 LRÉ.

25. D'abord, la Régie, en exerçant sa compétence tarifaire, doit s'assurer que la proposition tarifaire d'Hydro-Québec permet de répondre aux préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées dans le décret D-2020-1570.

26. Hydro-Québec a invoqué à plusieurs reprises la chronologie des différentes étapes empruntées pour satisfaire aux exigences de l'article 48.4 LRÉ. Une certaine ambiguïté découle de l'insistance d'Hydro-Québec sur le fait que le décret a été adopté en réponse à la proposition tarifaire, et non l'inverse.

➤ N.S. Vol. 1, Stéphanie Caron, p. 21-22.

« cette demande est la première que nous avons déposée depuis les changements apportés à la Loi sur la Régie de l'énergie, suite à l'adoption de la Loi visant la simplification de l'établissement des tarifs d'électricité. Donc, suite à la préparation de notre proposition, nous avons préparé et soumis au gouvernement un rapport présentant nos propositions tarifaires qui consistent à remplacer nos (inaudible) photosynthèses actuelles par une nouvelle option plus inclusive, c'est-à-dire s'adressant aux clients de cinquante kilowatts (50 kW) et plus, aux clients de tarifs de cinquante kilowatts (50 kW) et plus jusqu'au LG et à plus large portée également, c'est-à-dire incluant le chauffage des espaces dédiés à la culture des végétaux. Après avoir reçu ce rapport, le gouvernement l'a analysé et a pris un décret nous permettant de présenter cette proposition à la Régie et à la Régie de la prendre en considération. Donc, nous avons déposé le rapport au mois de juin. Le décret a été pris en juillet et celui-ci a été annoncé le dix (10) juillet, si mon souvenir est bon, par le gouvernement et à cette occasion, le gouvernement a d'ailleurs présenté les grandes lignes de propositions tarifaires qu'on lui avait soumises dans notre rapport et a indiqué qu'elles étaient... qu'Hydro-Québec était désormais autorisée à les présenter à la Régie et que la Régie était en mesure de les considérer. Alors, c'était une première pour nous. Et nous avons agi, là, dans notre compréhension de ce que prévoit désormais le cadre législatif. » (Nous soulignons.)

➤ Argumentation du Distributeur, [B-0054](#), par. 3 à 6.

« [3] Conformément à l'article 48.4 de la *Loi sur la régie de l'énergie* (la « LRÉ »), le Distributeur a présenté au Gouvernement un rapport démontrant la nécessité de remplacer l'actuelle Option d'électricité supplémentaire (OÉA) pour l'éclairage de photosynthèse par une nouvelle option plus accessible (abaissement du seuil à 50 kW, inclusion du LG) et à plus large portée (incluant la chauffe de l'espace utilisé pour

la culture de végétaux, en plus de l'éclairage de phototsynthèse), visant l'ensemble des producteurs serricoles sans distinction.

[4] C'est dans ce contexte que le 8 juillet 2020, le Gouvernement, après analyse du rapport présentant la proposition du Distributeur, a pris le décret no 759-2020 indiquant à la Régie de l'énergie (la Régie) ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de mesures de soutien au développement des serres.

[5] Les conclusions du décret font état des différents objectifs que doit considérer la Régie dans l'analyse de la demande du Distributeur : [...]

[6] La prise de ce décret par le Gouvernement permet donc au Distributeur de présenter sa proposition tarifaire à la Régie, conformément au cadre législatif en vigueur. Ayant été convaincu de la nécessité de fixer ce nouveau tarif, le gouvernement, par la prise de ce décret, instruit la Régie de considérer cette demande du Distributeur.» (Nous soulignons.)

- N.S. Vol. 3, Plaidoirie d'Hydro-Québec, p. 163-164.

« Je l'ai répété d'entrée de jeu, le contexte dans lequel ça s'est fait. Madame Caron a également très bien expliqué ce processus, lors d'interrogatoires, justement des différents contre-interrogatoires des témoins du Distributeur. Donc, tout ça pour dire que le décret fait écho à la proposition du Distributeur, en permettant, justement, au Distributeur de déposer ensuite sa demande à la Régie. Et non pas l'inverse comme semble soutenir l'intervenant dans son mémoire, c'est-à-dire que le Distributeur aurait déposé un dossier à la Régie pour répondre au décret. Donc, ici, c'est l'article 48.4 qui guide le déroulement des différentes étapes et c'est ce qui a été fait. Donc, le décret a été pris suite à la proposition, suite au rapport du Distributeur qui faisait état de la présente proposition. Et ensuite, une fois le décret pris, le Distributeur s'est adressé à la Régie.» (Nous soulignons)

- N.S. Vol. 3, Plaidoirie d'Hydro-Québec en réponse aux questions de la Régie, p. 175-176.

« LE PRÉSIDENT :

Ça va. Donc pour Hydro, le tarif proposé répond au décret du gouvernement, c'est ce que je comprends.

Me SIMON TURMEL (HQD) :

Oui, oui.

LE PRÉSIDENT :

Merci. Je n'ai pas d'autres questions.

Me SIMON TURMEL (HQD) :

En fait, si je peux... si je peux... si je peux juste apporter une précision à ma réponse, puis c'est ressorti des témoignages, Hydro a présenté son rapport au gouvernement, en faisant état de sa proposition tarifaire, le décret a été pris et ensuite le Distributeur a présenté sa demande à la Régie.» (Nous soulignons.)

27. Le ROEÉ s'explique mal pourquoi Hydro-Québec insiste sur cette distinction. À tout événement, il souligne que cette séquence temporelle, c'est-à-dire le dépôt d'Hydro-Québec d'un rapport au gouvernement (48.4, al. 1, par. 1°), la prise du décret par le gouvernement suite à l'analyse de ce rapport (48.4, al. 1, par. 2°) et la présentation subséquente de sa demande devant la Régie (48.4, al. 1), n'affecte en rien la compétence exclusive de la Régie de fixer et modifier les tarifs auxquels l'électricité est distribuée (31 (1°)).
28. Dans l'exercice de cette compétence, la Régie doit s'assurer que le tarif proposé respecte les préoccupations qui sont spécifiquement portées à son attention dans le décret du gouvernement. La séquence temporelle ne peut être invoquée pour présumer de ce respect.

C. LA TARIF TEL QUE PROPOSÉ RÉPOND PARTIELLEMENT AUX PRÉOCCUPATIONS ÉNONCÉES DANS LE DÉCRET

29. Globalement, le ROEÉ est d'avis que l'autonomie alimentaire et le développement de la production en serre seront effectivement favorisés pour les petites et moyennes serres, qui seront mieux à même d'augmenter les périodes et/ou leurs superficie de production.
30. Dans sa preuve, en plus du risque d'un choc tarifaire à court terme (qui sera traité plus loin), le ROEÉ a toutefois soulevé plusieurs freins à l'atteinte effective de préoccupations émises dans le décret. Ces freins sont principalement:
- Les coûts d'investissement pour l'achat d'un système de chauffage électrique;
 - L'achat d'un système d'appoint pour les serres en démarrage;
 - L'accès insuffisant au réseau triphasé habituellement essentiel au chauffage et à l'éclairage d'une serre.
- Mémoire du ROEÉ, p. 7 à 9.
- Rapport d'expertise, A. Yank, p. 6 et 13.
- Présentation de l'UPA, p. 43.

« **Contraintes au projet**

Triphasé : malgré le tarif proposé et les programmes offerts de subvention, notre projet est « tabletté », car le triphasé le plus proche est à plus de 1 km. Des efforts d'électrification rurale devront être envisagés afin de permettre la mise en place et l'utilisation des tarifs proposés par les entreprises serricoles de type familiale »

Recommandation n°1: Le ROEE recommande à la Régie de demander à Hydro-Québec de présenter l'État d'avancement du réseau triphasé par région économique du Québec. Cet état d'avancement pourrait être déposé dans le cadre du suivi des effets du nouveau tarif sur les préoccupations du décret.

La contribution à la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)

31. En ce qui concerne l'objectif de réduction des GES, le ROEE est évidemment favorable à la conversion des systèmes aux combustibles fossiles vers l'hydroélectricité, une énergie plus verte.
32. Il note que le tarif proposé, qui favorise principalement les petites et moyennes serres, a aussi pour effet de faciliter le développement des marchés de proximité et ainsi réduire, en aval de la production en serre, les émissions de GES liées au transport routier.
33. Toutefois, il est d'avis que pour pleinement contribuer aux cibles de réduction des GES, il faudrait répondre aux obstacles à la conversion mentionnés précédemment.
34. Hydro-Québec devrait aussi être en mesure d'évaluer la quantité de GES qui seront économisés par sa proposition, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

- Mémoire du ROEE, C-ROEE-0012, p. 8.
- Réponse à la question 5.1 de la DDR n°1 du ROEE à Hydro-Québec, [B-0023](#), HQD-2, doc. 7, p. 12.

« 5.1 Veuillez indiquer la quantité de GES économisée annuellement selon les trois scénarios présentés en références ii, pour chaque type de cultures (1- maraichère; 2- ornementale, avec et sans la culture du cannabis).

Réponse :

Le Distributeur ne dispose pas de l'information demandée mais souligne que toute conversion de combustible vers l'électricité pour les besoins de chauffage entraîne une réduction des GES. »

Recommandation n°2: Le ROÉÉ recommande à la Régie de s'assurer que les effets sur la baisse des GES de la proposition du distributeur soient déposés sous forme de suivi afin d'assurer que le tarif remplit le critère de réduction des émissions de GES du décret D-2020-1570.

D. LE RESPECT DE L'ARTICLE 5 LRÉ ET L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

35. Outre le respect des objectifs du décret, la décision à rendre doit également être conforme aux impératifs de l'article 5 LRÉ, qui prévoit que la Régie doit favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable.

36. Hydro-Québec plaide d'ailleurs l'application de cet article en lien avec l'évaluation de l'impact tarifaire de sa proposition :

➤ Argumentation du Distributeur, [B-0054](#), par. 38.

« Le Distributeur soutient que l'impact tarifaire de sa proposition du Distributeur est raisonnable en regard des avantages pour la société. Le Distributeur invite la Régie à soulever celui-ci à la lumière de l'article 5 de la LRÉ et des objectifs du décret. »

1. La satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable

37. De l'avis du ROÉÉ, consentir l'électricité à un coût moindre entraîne une responsabilité pour Hydro-Québec de s'assurer qu'elle est utilisée efficacement, surtout lorsqu'il s'agit de clients dont l'activité est par nature inefficace. Cette responsabilité est dictée par le principe de « production et développement responsable » qui indique que : « des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'efficacité, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources; »

➤ *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, art. 6, par. n).

38. Le ROÉÉ soumet que ce principe doit guider l'exercice de la compétence de la Régie au présent dossier, conformément à l'article 5 LRÉ.

39. Rappelons que l'article 5 traite de la façon dont la Régie doit exercer sa compétence, mais n'est pas attributif de compétence. Il n'a donc pas pour effet de lui donner la compétence d'appliquer des lois et de règlements spécifiques en matières environnementale ou de développement durable.

➤ R-3960-2016, D-2016-043, par. 58. (réitéré dans D-2018-052, par. 29)

40. Néanmoins, en vertu de l'article 41 de la *Loi d'interprétation*, l'article 5 doit produire des effets. Ceci est également compatible avec la règle d'interprétation législative voulant que « le Législateur ne parle pas pour rien dire ».

➤ *Loi d'interprétation* (RLRQ, c. I-16), art. 41 et 41.1.

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.

41. Les tribunaux québécois reconnaissent que le développement durable fait partie intégrante de l'écosystème juridique et il importe de lui donner un réel effet.

➤ 9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de), 2008 QCCS 1839 confirmé par la Cour d'appel dans 9034-8822 Québec inc. c. Sutton (Ville de), 2010 QCCA 858

« La notion de « développement durable » n'est pas qu'une figure de style ni un vœu pieux. C'est un changement fondamental de philosophie sociétal. »

42. L'article 5 LRÉ doit être interprété à la lumière du corpus législatif québécois en matière de développement durable, qui justifie notamment que les principes d'application du développement durable soient pris en compte dans l'interprétation législative.

➤ Lorne Giroux et Daniel Bouchard, « Aménagement du territoire et développement durable », dans Service de la formation permanente du

Barreau du Québec, *Développements récents en droit de l'environnement* (2004), Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 291, 313 et 314.

« La législation québécoise reflète l'incorporation en droit interne du concept de développement durable et la volonté du législateur d'en faire un des principes de l'action administrative, en particulier dans les domaines du droit de l'aménagement et des ressources. Par ailleurs, les arrêts *Spraytech* et *l'Impériale* démontrent que les grandes règles qui constituent les éléments d'applications du concept du développement durable peuvent être prises en compte dans l'interprétation législative, dans l'appréciation de la validité de la législation déléguée et même en matière de contrôle judiciaire. »

➤ *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165, par. 27 et 38.

43. La Régie s'est d'ailleurs déjà appuyée sur l'article 5 LRÉ pour exiger d'Hydro-Québec des démarches supplémentaires en regard des impératifs du développement durable.

➤ R-3470-2001, D-2002-169, p. 71-72.

2. Le respect des politiques énergétiques

44. L'article 5 LRÉ demande également à la Régie de favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement.

45. Dans sa décision D-2019-156 (R-4100-2019), la Régie (Me Rozon, Me Turmel et Me Falardeau) s'est exprimée sur l'interprétation de l'expression « dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement » de l'article 5 :

« [48] La Régie a établi à plusieurs reprises que l'article 5 de la Loi n'est pas attributif de compétence, mais qu'il constitue une toile de fond, un énoncé législatif des préoccupations dont la Régie doit tenir compte dans l'exercice de ses fonctions.

[49] L'article 5 de la Loi a été amendé en décembre 2016 par la Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives[27] afin de prévoir que les objectifs des politiques énergétiques du gouvernement soient pris en compte par la Régie. La disposition se lit maintenant comme suit :

« 5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans 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 »[28]. [nous soulignons]

[50] Depuis la mise en vigueur de cet amendement, la Régie a reconnu, dans sa décision D-2018-052, qu'elle devait prendre en compte les objectifs des politiques énergétiques :

« [30] Tout comme les autres préoccupations mentionnées à l'article 5 de la Loi, le respect des objectifs des Politiques énergétiques sera certainement un facteur dont la Régie tiendra compte en examinant la Demande. Cependant, en l'absence de règlement spécifique relatif au GNR, le cadre réglementaire dans lequel cette dernière s'inscrit repose sur les articles 48 et 52 de la Loi »[29]. [nous soulignons]

[...]

[53] Il ne fait aucun doute que dans l'exercice de ses fonctions, la Régie doit tenir compte des objectifs visés dans la Politique énergétique 2030, qui constitue un document officiel qui livre les orientations, les objectifs et les initiatives du gouvernement en matière énergétique.

[...]

[56] Le Distributeur réfère la Régie à certains extraits du Journal des débats du 25 octobre 2016 où le ministre de l'Énergie et des Ressources Naturelles de l'époque s'exprimait sur l'amendement à l'article 5 de la Loi[31].

[57] Bien que le poids des débats parlementaires à des fins d'interprétation connaît ses limites, la Régie peut en tenir compte dans l'interprétation d'une disposition[32].

[58] Dans ces extraits, la Régie note que le ministre d'alors confirmait que le but visé était de s'assurer que la Régie prenne en compte les objectifs de politiques énergétiques que le gouvernement peut établir. Il est intéressant de noter que le ministre ajoutait ceci : « Quand on a des objectifs clairs dans une politique énergétique, vous devez en tenir compte »[33].

[59] De l'avis de la Régie, il s'agit manifestement d'une référence à la politique énergétique du gouvernement, dans ce cas-ci la Politique énergétique 2030. »

46. S'il est un objectif clair de la Politique énergétique, c'est bien celui de positionner le Québec comme chef de file dans le domaine de l'efficacité énergétique et de tirer pleinement partie de son potentiel. La Politique énergétique de 2030 traduit l'intention du gouvernement d'offrir plus de choix de produits énergétiques aux consommateurs, et ce, en priorisant l'efficacité énergétique, avec l'aide des distributeurs d'énergie.

- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, [Politique énergétique 2030](#), 2016, p. 45-46.
- Mémoire du ROÉÉ, C-ROÉÉ-0012, p. 10.

47. Hydro-Québec estime que la proposition tarifaire est une réponse à la Politique énergétique et au souhait qui y est exprimé de soutenir l'industrie serricole.

- Argumentation du Distributeur, [B-0054](#), par. 8.

48. Le ROÉÉ se réjouit qu'Hydro-Québec reconnaisse l'applicabilité de la Politique énergétique au présent dossier. Cette reconnaissance doit s'étendre aux enjeux d'efficacité énergétique.

49. Les serres sont caractérisées par leur inefficacité énergétique, compte tenu des particularités et des contraintes de leurs installations. La préoccupation au cœur de l'intervention du ROÉÉ est que la proposition tarifaire ne doit pas venir compenser, voire même soutenir, une inefficacité énergétique endémique au secteur des serres.

50. À la lumière de la preuve présentée par le ROÉÉ et l'UPA, le ROÉÉ conclut que le scénario optimal souhaité serait la combinaison d'une conversion à l'électricité, ainsi que l'installation d'une thermopompe et de matériaux favorisant une meilleure efficacité énergétique (verre double IR, écrans thermiques au toit, etc.).

51. Cependant, la preuve experte du ROÉÉ a démontré qu'en l'absence d'aide financière, bien peu de serristes sont susceptibles de mettre en place cette solution. L'offre tarifaire favorisera certes des conversions électriques, mais pas nécessairement des conversions électriques efficaces.

- N.S. Vol. 2, Audrey Yank, p. 105-106.

« [...] pourquoi un serriste n'aurait pas intérêt à adopter dès sa conversion un système de chauffage électrique efficace?

Mme AUDREY YANK :

En fait, de la nature des équipements au combustible actuelle, là, au mazout, on parle souvent d'une efficacité des appareils autour de soixante-dix pour cent ((70%); pour

le propane, quatre-vingt pour cent (80%) quand on parle d'équipement standard. Donc, de faire une conversion déjà vers l'électricité, on a un gain d'efficacité vers du résistif vers du cent pour cent (100%) d'efficacité. Donc, déjà, il y a un gain d'efficacité avec cette conversion-là.

Mais de passer ensuite à une technologie efficace de chauffage électrique, il y a beaucoup d'investissements importants qui est associé à ça, donc c'est le principal frein, je vous dirais, pour une conversion efficace dès le départ. »

52. En conclusion, tant à l'égard du respect des principes de développement durable que des objectifs de la politique énergétique, la Régie doit exercer sa compétence au présent dossier de manière à s'assurer que la proposition tarifaire intègre un souci d'améliorer l'efficacité énergétique.

1er constat : Hydro-Québec perçoit que sa responsabilité se résume à l'accompagnement des serristes.

53. Au stade des demandes de renseignements, HQ semblait se déresponsabiliser, en prenant comme position que « l'efficacité énergétique de chaque installation est l'unique responsabilité de l'exploitant ».

➤ DDR n°1 du ROÉÉ à Hydro-Québec (HQD-2, doc. 7) :

« 1.2 Dans l'optique d'une saine gestion des ressources énergétiques, comment Hydro-Québec, dans ses activités de distribution, entend s'assurer que le tarif réduit ne vienne pas compenser une inefficacité énergétique endémique au secteur de la production en serre?

Réponse :

L'efficacité énergétique de chaque installation est l'unique responsabilité de l'exploitant. Les offres en efficacité énergétique du Distributeur visent à fournir des outils aux clients pour optimiser leur consommation. Le Distributeur ne fait pas l'analyse de la consommation de chaque installation pour identifier des pistes d'amélioration chez le client. Il revient à celui-ci d'assurer une telle optimisation dans la perspective d'améliorer sa compétitivité. »

54. À la lecture de la réponse à la question 5.5 de la DDR n°1 de la Régie à Hydro-Québec, on constate la volonté d'Hydro-Québec d'arrimer l'offre d'un tarif plus avantageux à des mesures d'aide financière pour favoriser l'investissement dans des systèmes énergétiques plus efficaces.

55. Hydro-Québec réfère principalement à certains programmes contrôlés par d'autres entités, soit TEQ et le MAPAQ, et non à des mesures qu'Hydro-Québec s'engage elle-même à mettre de l'avant en réaction au tarif proposé. Elle mentionne, de manière peu précise, que les clients admissibles « peuvent avoir accès aux programmes en efficacité énergétique du Distributeur ».

➤ [B-0020](#), HQD-2, doc. 1, p. 25.

« 5.5. Veuillez élaborer sur la compréhension du Distributeur quant à l'impact d'un tarif plus avantageux :

- sur l'incitation des consommateurs à investir en efficacité énergétique,
- sur le fait que si un client bénéficie d'un tarif plus avantageux, il pourrait avoir besoin de subventions plus élevées pour rentabiliser des investissements en efficacité énergétique; et
- sur l'aspect équitable, par rapport au reste de la clientèle, d'offrir à la fois un rabais tarifaire et des subventions plus élevées qu'aux autres clients.

Réponse :

Le Distributeur estime qu'un tarif plus avantageux, combiné à des mesures d'aide adéquates, peut inciter les clients à investir en efficacité énergétique dans la perspective d'améliorer leur compétitivité. En effet, un tarif moins élevé, combiné à une harmonisation ou une bonification des programmes de TEQ et du MAPAQ, pourrait permettre une plus grande synergie entre les différents supports afin de couvrir une large part du marché serricole. Cette synergie devrait permettre aux producteurs en serre de diminuer leurs charges d'exploitation et ainsi dégager une marge de manœuvre leur permettant d'investir dans des systèmes plus efficaces, améliorant ainsi leur compétitivité.

En ce qui a trait au principe d'équité, tous les clients admissibles peuvent avoir accès aux programmes en efficacité énergétique du Distributeur ou aux programmes de TEQ ou du MAPAQ. » (Nous soulignons.)

56. Le ROEÉ est en désaccord avec Hydro-Québec lorsqu'elle affirme qu'un tarif plus avantageux peut inciter les clients à investir en efficacité énergétique. Au contraire, un tarif réduit aurait pour effet de rallonger les périodes de retour sur l'investissement.

➤ N.S. Vol. 2, Audrey Yank, p. 75.

« Si on fait des mesures d'économie d'énergie, on réduit notre facture d'énergie, mais ça vient aussi augmenter la rentabilité de l'équipement. Donc, c'est un peu une logique, des fois, contre-intuitive là ou qui est... c'est un peu l'ironie de la chose. Mais,

les mesures de soutien vont permettre de réduire le coût d'investissements pour améliorer la rentabilité des mesures... des équipements qui vont être mis en place. Et des aides financières aussi pour les mesures d'efficacité énergétique vont favoriser l'adoption de ces mesures-là au sein des entreprises qui... Actuellement, les programmes en place font que les critères rendent souvent plusieurs entreprises d'un peu plus de petites tailles non admissible aux programmes. »

57. Le ROEÉ est plutôt d'avis que l'efficacité énergétique est une responsabilité partagée entre les serristes et Hydro-Québec, qui ne peut consentir un tarif réduit sans mettre en place les mesures nécessaires pour s'assurer que l'électricité offerte est utilisée de manière responsable et efficace.

58. Au cours des contre-interrogatoires, le ROEÉ a constaté avec satisfaction qu'HQD se reconnaît une certaine responsabilité de favoriser l'efficacité énergétique.

➤ N.S. Vol. 1, p.165-167, Joël Fontaine (HQD) en réponse à une question du GRAME:

« [...] Pour que le plan d'action des serristes puisse se concrétiser, moi, je vois trois grandes conditions essentielles. D'une part on parle de ce projet-là, puis c'est des serristes qui nous apprennent, mais on parle de plusieurs centaines de millions de dollars d'investissement pour que leur plan d'action puisse se concrétiser. Ce qu'on voit, c'est trois grands partenaires pour ça. Donc, il y a les producteurs eux-mêmes qui devront investir dans leurs propres structures. Et il y a un appel au gouvernement dans les programmes dont vous avez fait référence tantôt. Hydro-Québec, de son côté, ce qu'on vise principalement, c'est de réduire les coûts d'exploitation des serristes, coûts d'exploitation bien sûr au niveau de l'énergie. Pour baisser les coûts d'énergie, parce qu'on regarde par rapport mettons au propane, on est à peu près à parité avec le propane, ce qui fait que si le client ça lui coûte cent mille dollars (100 000 \$) de propane par année et qu'il convertit à l'électricité au tarif de photosynthèse, ça va quand même lui coûter cent mille dollars (100 000 \$) par année, donc, il n'y a aucun bénéfice à faire des investissements de plusieurs milliers de dollars pour changer son système. Donc, pour être capable de diminuer les coûts d'exploitation du client, on va devoir promouvoir aussi l'efficacité énergétique et, là, on a à tester des choses avec les producteurs en serre, mais il y a déjà des mesures comme les toiles thermiques qui permettent de diminuer la consommation de quarante pour cent (40 %) ou encore, l'introduction de thermopompes ou de géothermie qui permettrait, là aussi, de diminuer les coûts d'exploitation.

Ceci dit, en proposant des mesures de cette nature-là, les investissements vont augmenter du côté des serristes et Hydro-Québec, dans son programme qui a été ajusté au niveau de l'efficacité énergétique, va contribuer à l'implantation de mesures de chauffage efficaces.

Donc, et aussi, au niveau de l'éclairage, pour l'éclairage DEL au lieu du sodium haute pression. Ça fait qu'Hydro-Québec, oui, au-delà de la proposition tarifaire, va accompagner les serristes dans une utilisation plus responsable, je dirais, de l'électricité.

Ceci dit, si ce n'est pas suffisant, bien, ils ont quand même les programmes du MAPAQ et des programmes de TEQ qui pourraient contribuer. L'idée c'est que les producteurs en serre puissent investir dans leur propre développement, le gouvernement supporte Hydro-Québec et on pense qu'avec cette recette-là des trois combinés, bien, les serristes pourraient atteindre leur résultat de doubler la production. »

- N.S. Vol. 1, p. 175, Joël Fontaine (HQD) : « La responsabilité d'Hydro-Québec, c'est d'accompagner les serristes dans leurs projets donc pas de faire les projets à leur place et mettre en place les conditions favorables à faire ces projets-là de façon responsables, pour Hydro-Québec, pour ses clients et pour la société. » (Nous soulignons)
- N.S. Vol. 1, p. 176-177, Joël Fontaine (HQD) : « En combinant les efforts en termes de tarification et de programmes d'efficacité énergétique, je pense que, oui, Hydro assume pleinement son rôle de contribuer dans cette veine-là. » (Nous soulignons)

59. Malgré ces affirmations, force est de constater que les mesures et programmes actuellement disponibles ne semblent pas suffisants pour inciter les serristes à améliorer l'efficacité énergétique de leurs installations.

60. L'UPA, qui représente notamment l'industrie serricole, a d'ailleurs renforcé la nécessité d'arrimer la proposition tarifaire aux besoins des petits et moyens producteurs en serre de recevoir une aide financière pour installer des mesures d'efficacité énergétique.

- N.S. Vol. 3, p. 53-54.

« Considérez-vous que le fait de bénéficier de cette proposition de tarif réduit implique une condition implicite, là, d'éviter le gaspillage énergétique?

M. CLAUDE LANIEL :

Bien en fait, là, c'est toute la théorie au niveau des coûts de l'énergie. Plus les coûts de l'énergie sont élevés, plus les gens ont tendance à économiser, là. Je pense que c'est... c'est probable que l'on souhaite économiser sur les coûts majeurs mais peut-être attirer votre attention sur le fait, et bon, Frédéric, il est un exemple frappant, là. Moi, je ne connais pas de producteurs en serre qui font exprès pour dépenser de l'argent inutilement.

[...] Ce sont des entreprises qui doivent être efficaces, qui doivent être efficaces et qui doivent offrir des produits à prix compétitif dans le marché. Que ce soit sur le marché local ou le marché international, alors de dire que les gens vont chercher davantage à réduire leurs coûts, je pense que oui, écoutez, c'est une recherche perpétuelle, là, de réduire les coûts tant énergétiques qu'autrement, là.[...] »

➤ N.S. Vol. 3, Claude Laniel (UPA), p. 55.

« je pense qu'on est bien conscient qu'avec des thermopompes, on réduirait, si on veut, le coût de l'énergie produite, là, au niveau de la chaleur, mais il faut bien comprendre qu'une thermopompe, là, puis on parle quand même de plusieurs milliers de dollars, là, si on veut investir. Alors, oui, on est plus efficace, mais on doit également investir, là, quand même, là, bon, Frédéric nous a parlé tantôt d'un million de dollars (1 M\$) pour moderniser ses serres, ce n'est pas quand même rien, là, au niveau d'investissement, là.

Donc, s'il y a un programme, et ce que je pensais, là, ou ce que je comprenais, là, du ROÉÉ, c'est qu'il souhaitait qu'un programme, là d'Hydro-Québec puisse aider à financer ces installations-là. Oui, je pense que ça pourrait nous aider à améliorer l'efficacité énergétique.»

Recommandation n°3: Le ROÉÉ recommande à la Régie d'approuver, en application de l'article 5 LRÉ, la proposition tarifaire d'Hydro-Québec conditionnellement à l'engagement d'Hydro-Québec de mettre en place ou de bonifier les mesures favorisant une plus grande efficacité énergétique des serres, en synergie avec le tarif proposé.

2e constat : La modification de Solutions efficaces par Hydro-Québec favorise les projets de conversion efficace à l'initiative des serristes, mais les offres du programme ne sont pas adaptées aux installations des serres.

61. Concrètement, selon le ROÉÉ, Hydro-Québec devrait perfectionner son programme Solutions efficaces qui, malgré la modification qu'elle dit avoir effectuée, demeure inadapté aux particularités des serres.
62. Selon la position avancée par Hydro-Québec lors des témoignages, la modification au programme Solutions efficaces vise à étendre son admissibilité aux serristes qui veulent convertir leur système à combustibles en système électrique. Auparavant, ce programme ne leur était pas admissible pour ne pas encourager, via des subventions pour des mesures efficaces, les clients dont l'électricité provenait d'énergies fossiles.

63. Récemment, pour favoriser la conversion à une énergie plus verte dans la foulée du mouvement planétaire de lutte pour la réduction des GES, Hydro-Québec a décidé d'en élargir l'admissibilité.

➤ N.S. Vol. 1, Joël Fontaine, p. 178, : Selon HQD, les modifications aux programmes d'efficacité énergétique (Solutions efficaces) « s'accompagne [...] d'un mouvement qui est nord-américain, qui est planétaire dans la volonté de diminuer les GES puis de tenter d'apporter des solutions plus concrètes, plus vertes à des utilisations de combustibles ». HQD veut donc « accompagner les clients dans cette diminution-là de GES, mais de façon efficace et responsable, d'où l'introduction d'éligibilité de clients de mesures où les clients n'étaient pas éligibles avant dans le projet d'efficacité énergétique ».

➤ N.S. Vol. 1, p. 178, Joël Fontaine, p. 179:

« le grand changement, c'est l'éligibilité des clients qui étaient au combustible avant, qui ont maintenant accès à un programme d'efficacité énergétique »

64. Le ROEÉ partage bien sûr ce souci du distributeur et reconnaît la nécessité de convertir les systèmes de chauffage des serres à l'électricité, le tout dans la perspective de réduire l'utilisation de combustibles fossiles et permettre une véritable transition vers une économie durable, conformément aux principes directeurs qui régissent ses interventions devant la Régie.

65. Par contre, le ROEÉ est surtout d'avis que la conservation énergétique et l'efficacité énergétique doivent primer sur toute autre forme de production d'énergie. En ce sens, il est essentiel de mettre en place des incitatifs suffisants pour que les serristes fassent le virage vers l'électricité tout en améliorant leur efficacité.

66. Pourtant, HQD n'en fait « pas une condition d'éligibilité à l'implantation d'un tarif », mais dit simplement que c'est « fortement encouragé ».

➤ N.S. Vol. 1, p. 179.

67. Le distributeur se positionne en accompagnement des serristes pour qu'ils utilisent mieux l'électricité, via ses programmes d'efficacité énergétique.

➤ N.S. Vol. 1, p. 180.

68. Or, il est nécessaire d'aller une étape plus loin : **est-ce que les mesures que le Distributeur affirme prendre sont adaptées aux besoins du milieu serricole et à la nature de leurs installations?**
69. Les modifications au programme n'ont pas été développées spécifiquement pour les entreprises serricoles, mais pour le marché Affaires dans son ensemble.
70. À la lumière de la preuve et des témoignages, le ROÉÉ maintient sa position à l'effet que l'Offre sur mesure du programme Solutions efficaces, qui s'adresse normalement aux projets complexes, n'est pas adaptée aux entreprises serricoles qui souhaitent améliorer l'efficacité de leur enveloppe thermique, par exemple par l'installation d'écrans thermiques.
- Demande d'intervention du ROÉÉ, C-ROÉÉ-0002, par. 23-28.
 - Mémoire du ROÉÉ, C-ROÉÉ-0012, p. 16-17.
71. Il existe des mesures pour favoriser l'efficacité énergétique sur lesquelles Hydro-Québec a bel et bien le contrôle, comme : la mise en place de modalités tarifaires faisant en sorte que le tarif préférentiel est conditionnel à une certaine performance énergétique ou l'admission des mesures visant à améliorer l'enveloppe thermique des serres à l'Offre simplifiée du programme Solutions efficaces.
72. Suite aux témoignages entendus en audience, le ROÉÉ avance aussi que la possibilité de moduler le tarif proposé en fonction des heures d'effacement des producteurs serait une bonne façon de répondre encore mieux à leurs besoins.
73. Le ROÉÉ demande qu'Hydro-Québec agisse là où elle peut agir pour favoriser l'adoption de mesures d'efficacité énergétique par les serristes.

Recommandation n°4 : Le ROÉÉ recommande à la Régie qu'elle demande à Hydro-Québec de :

A) moduler son offre tarifaire aux serres existantes, soit :

- **en fonction de l'efficacité des technologies de chauffage utilisées;**
ou
- **en convertissant une partie de l'économie unitaire du tarif en aide financière additionnelle à l'acquisition de systèmes de chauffage efficaces contre l'application d'un tarif proportionnellement plus élevé (Recommandation 5); ou**
- **en fonction des heures d'effacement de chaque producteur en serre.**

B) modifier le tarif proposé afin d'exiger, pour les nouvelles serres, le recouvrement de polyéthylène double IR, de polycarbonate triple aux murs ou pour les serres de verre, des écrans thermiques doubles au toit et des écrans thermiques simples aux murs en tant que condition pour l'adhésion au tarif proposé.

Recommandation n°5 : Le ROÉÉ recommande à la Régie qu'elle demande à Hydro-Québec de développer un algorithme temporaire visant à intégrer dès à présent l'installation d'écrans thermiques dans son volet d'offre simplifiée du programme Solutions efficaces.

74. Suite au contre-interrogatoire de l'UPA, le ROÉÉ reconnaît que sa recommandation d'ajouter les entrepôts frigorifiques pour la production maraîchère aux entreprises serrières admissibles au tarif proposé est difficilement applicable aux légumes qui sont typiquement produits en serre. Il retire donc cette recommandation.

E. PERSPECTIVE TEMPORELLE DE L'OFFRE

75. La prévisibilité des tarifs est importante pour les serristes, afin qu'ils puissent mesurer leur période de retour sur investissements (PRI). Dans son mémoire, l'UPA mentionne que cette prévisibilité, pour les modalités d'application du tarif, devrait idéalement perdurer sur un horizon de 15 à 20 ans.

- Mémoire de l'UPA, [C-UPA-0010](#), p. 16.
- N.S., Vol. 3, Claude Laniel, p. 49-53.

« je pense que Frédéric Jobin Lawler a bien démontré que ce serait préférable pour mesurer la période de retour sur l'investissement d'avoir une prévisibilité au niveau des tarifs. C'est ce qu'on souhaite bien sûr. C'est ce qu'on a, je pense, toujours souhaité. Et peut-être rappeler que, bon, l'ouverture ou... Dans le fond, le tarif qui est proposé, c'est pour les entreprises de petite et de moyenne taille. Alors, les producteurs de grande taille, trois cents kilowatts (300 kW) et plus, auront toujours accès. Alors, oui, c'est préférable. Écoutez, si on investit dans une thermopompe, on parle quand même d'investissements qui sont importants et majeurs. Si on met de l'éclairage, qu'il soit DEL ou autrement, c'est aussi important. Peut-être que je laisserais Frédéric compléter ma réponse au niveau de la période de retour sur l'investissement.

M. FRÉDÉRIC JOBIN LAWLER :

R. Oui, effectivement, dans notre cas, c'est des investissements qui dépassent le un million de dollars (1 M\$), donc oui, c'est un pensez-y bien. Par contre, j'ai toujours,

comme producteur, le souci de comparer, donc quelles sont mes autres options. Évidemment, on voit très bien, là, que les énergies fossiles ne diminueront pas. Donc, pour moi, c'est quand même un... c'est un pas dans la bonne direction, mais une belle synchronie avec nos valeurs aussi de l'entreprise, qui sont de produire plus écoénergétiquement. Oui, ça aura un impact sur le PRI, oui, il va falloir vérifier comment on peut continuer d'utiliser aussi efficacement l'hydroélectricité avec un tarif plus élevé, en comparaison avec mon tarif d'huile usée, donc qui est quand même une option dite écologique, mais... donc, de l'huile recyclée, qui est vraiment à faible coût ces temps-ci.

Donc c'est... si ça peut vous aider, donc, un peu mieux à saisir, là, il faut... selon moi, c'est quand même intéressant. On est confiant et quand on regarde les comparables, on voit que c'est quand même une option qui serait plus écoénergétique.

[...]

Oui, bien je pense que... en fait la possibilité d'augmentation, ça peut peut-être ralentir certaines personnes d'investir.

[...]

M. DAVID TOUGAS :

R. Peut-être en complément d'information, t'sais, dans le fond, oui, ce serait... l'idéal c'est d'avoir une prévisibilité le plus longtemps possible, idéalement sur une période de quinze (15) à vingt (20) ans, mais tous les efforts qu'on va faire, même à court terme, en adoptant un tel tarif, bien ça va avoir des impacts positifs sur... sur les trois préoccupations gouvernementales, que ce soit l'autonomie, les retombées, réduction des GES. Donc, c'est sûr que plus qu'on va avoir de prévisibilité, plus on va augmenter ces impacts positifs-là. Mais à défaut d'avoir cette prévisibilité-là, on est toujours mieux avec la proposition du Distributeur qu'avec rien.» (Nous soulignons)

76. Le tarif étant associé à l'existence de surplus, le risque de la fin de ces surplus d'ici 2026 rend possible, voire probable, une hausse considérable du tarif en 2027 qui pourrait représenter un choc tarifaire pour les serristes.
77. Lors de l'audience, Hydro-Québec s'est contentée de confirmer la pérennité de l'offre tarifaire et sa volonté de la maintenir à long terme, à un tarif dit « raisonnable ».
78. Le ROÉÉ n'est pas rassuré de ces propos d'Hydro-Québec, car ils s'accordent mal avec les faits : les bilans prévoient l'écoulement des surplus.

79. Le principe qu'il n'y a pas de droits acquis à un tarif est bien connu. Même si Hydro-Québec dit aujourd'hui que le tarif sera pérenne pendant 20 ans, il pourrait le modifier lors du prochain dossier tarifaire.
80. Le ROÉÉ invite ainsi Hydro-Québec à faire preuve d'une plus grande transparence pour s'assurer que les producteurs en serre puissent faire des choix plus avisés. En étant conscients des risques d'augmentation du tarif à relativement court terme, ils verraient davantage un intérêt à accroître l'efficacité énergétique de leurs serres.
81. Le distributeur s'est d'ailleurs montré bien conscient de cet enjeu dans sa réponse à la question 5.6 de la DDR n°1 de la Régie :

➤ Réponse d'Hydro-Québec à la question 5.6 de la DDR n°1 de la Régie.

« 5.6. Veuillez confirmer que si le tarif proposé est associé à l'existence de surplus, il y a un risque pour les clients de voir les rabais accordés ne pas être pérennes si les surplus disparaissent et que ces clients bénéficieront d'un avantage plus durable si on les encourage à adopter des électrotechnologies de chauffage qui consomment moins, plutôt que de les faire bénéficier d'un rabais tarifaire.

Réponse :

L'option d'électricité additionnelle, introduite en 2006, sur laquelle se fonde le nouveau tarif proposé, vise à offrir au client qui le souhaite l'opportunité de consommer, en dehors des heures de pointe du Distributeur, une quantité d'électricité à un prix combinant puissance et énergie et représentant le coût moyen des approvisionnements à la marge du Distributeur. Compte tenu des volumes d'électricité patrimoniale inutilisée constatés dans les dernières années, la formule de prix a été révisée dans le dossier R-3905-2014 et approuvée par la Régie dans sa décision D-2015-018 .

Le prix applicable à la clientèle admissible étant calculé selon la formule de prix décrite à l'article 6.32 des Tarifs en vigueur, il reflète ainsi l'état de l'équilibre offre-demande et le coût anticipé des approvisionnements additionnels requis en hiver. Il pourrait en résulter un prix plus élevé que le prix plancher applicable.

Une hausse du prix de l'électricité pourrait servir d'incitatif à investir davantage dans la performance des équipements dédiés au chauffage des espaces et à l'éclairage de photosynthèse afin de réduire la consommation. »

82. L'efficacité énergétique est en effet un moyen de faire des économies et de réduire les coûts d'opération des serres pour permettre de développer l'entreprise à d'autres niveaux, surtout considérant que les coûts d'énergie sont le deuxième poste de dépenses en importance pour les serristes. Il s'agit donc d'une avenue intéressante

pour satisfaire l'objectif principal du décret, aux yeux du distributeur, de développer la production en serre.

- Rapport d'expertise, Audrey Yank, [C-ROEE-0013](#), p. 6.

83. De surcroît, augmenter l'efficacité énergétique de l'équipement de chauffage des serres ferait en sorte que les surplus seraient susceptibles de prendre plus de temps à s'écouler. L'ajout de 130 gWh en fonction du nouveau tarif, qui a été discuté à de nombreuses reprises durant l'audience, risque d'être moindre si des mesures d'efficacité énergétique sont ajoutées.

- [N.S., Vol. 1](#), p. 79-80, 168-171, 185, 188, 189

Recommandation n°6: Le ROEE recommande à la Régie de s'assurer qu'Hydro-Québec fasse preuve de transparence auprès de l'industrie serricole et indique clairement que l'offre tarifaire risque fort probablement d'évoluer à la hausse avant la fin de la présente décennie

F. ARGUMENTATION SUR L'ADMISSIBILITÉ DE LA PREUVE D'EXPERTE

84. L'admissibilité d'une preuve d'experte devant la Régie s'évalue à la lumière des critères établis par la jurisprudence, que la Régie reprend dans ces termes dans ses *Attentes de la Régie de l'énergie relatives au rôle des témoins experts* :

- [Attentes de la Régie de l'énergie relatives au rôle des témoins experts](#), p. 3.

« Pour être admissible, la preuve d'expert doit être pertinente, nécessaire et apportée par une personne qui se voit reconnaître le statut de témoin expert. La Régie évalue notamment la nécessité d'une expertise en tenant compte de l'intérêt du participant. »

85. Le Distributeur reconnaît la qualification de Mme Yank à titre d'experte en enjeux énergétiques du secteur serricole.

- [A-0031](#), Notes sténographiques du 2 novembre 2020, p. 11, lignes 22 à 24.

86. Dans son argumentation orale, Hydro-Québec s'oppose à l'admissibilité de l'expertise au motif qu'elle ne rencontre pas le critère de nécessité.

- [A-0036](#), Notes sténographiques du 4 novembre 2020, p. 167, ligne 5 à p. 168, ligne 2

« Un autre élément de varia que je veux aborder, c'est sur la question de la nécessité d'une expertise. Je vais être très bref par rapport à ça. En fait, essentiellement, le Distributeur réitère les propos qu'il avait prononcés dans sa lettre du vingt-quatre (24) septembre, le témoignage de madame Yank qui était, oui, très... très intéressant, très instructif. Mais souvenons nous que fondamentalement, ici, ce que la Régie doit faire, c'est approuver un tarif. Un tarif qui s'inscrit aussi dans un continuum. Donc, qui s'inscrit dans... dans le continuum de l'option... de l'offre d'électricité additionnelle qui est présentement en vigueur, que la Régie connaît. Donc, en matière de tarification, de fixation d'un tarif, c'est la Régie les experts. Donc, c'est véritablement ça qui est l'objet du présent dossier, c'est fixer un tarif.

Et pour ça, je pense que c'est la Régie qui possède l'expertise. Donc, ça peut être un rapport d'analyste, mais ça n'a pas... on n'a pas le besoin d'avoir une expertise pour ce dont madame Yank est venue témoigner. »

87. Le Distributeur ne plaide pas que la preuve d'experte n'est pas pertinente au dossier. Le ROEÉ en déduit donc que ce critère n'est pas contesté. Néanmoins, la pertinence et la nécessité étant des critères intimement liés, il tient à réitérer la grande pertinence du témoignage de l'experte à l'égard du dossier et de la décision à rendre par la Régie.
88. L'expertise fournie par Mme Yank est directement pertinente au dossier en ce qu'elle aidera la Régie à mieux évaluer si la proposition permettra l'atteinte des objectifs qu'elle poursuit, soit d'offrir une réponse adéquate aux préoccupations gouvernementales énoncées dans le décret 2020-1570. C'est d'ailleurs la question principale du mandat que lui a donné le ROEÉ.
89. L'expertise permet également d'apprécier les effets que la proposition pourrait engendrer sur le plan de l'efficacité énergétique. Le ROEÉ soumet respectueusement que la Régie doit tenir compte de ces effets dans sa prise de décision, tel que plaidé précédemment.
90. Selon la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *R. c. Mohan*, la pertinence s'évalue également selon une certaine analyse coûts-bénéfices par laquelle on mesure l'impact de la preuve, qui se veut experte, sur le procès.

➤ [C-ROEÉ-0020](#), *R. c. Mohan*, [1994] 2 RCS 9, p. 20-21.

« a) La pertinence

Comme pour toute autre preuve, la pertinence est une exigence liminaire pour l'admission d'une preuve d'expert. La pertinence est déterminée par le juge comme question de droit. Bien que la preuve soit admissible à première vue si elle est à ce point liée au fait concerné qu'elle tend à l'établir, l'analyse ne se termine pas là. Cela établit seulement la pertinence logique de la preuve. D'autres considérations influent également sur la décision relative à l'admissibilité. Cet examen supplémentaire peut être décrit comme une analyse du coût et des bénéfices, à savoir «si la valeur en vaut le coût.» Voir McCormick on Evidence (3^e éd. 1984), à la p. 544. Le coût dans ce contexte n'est pas utilisé dans le sens économique traditionnel du terme, mais plutôt par rapport à son impact sur le procès. La preuve qui est par ailleurs logiquement pertinente peut être exclue sur ce fondement si sa valeur probante est surpassée par son effet préjudiciable, si elle exige un temps excessivement long qui est sans commune mesure avec sa valeur ou si elle peut induire en erreur en ce sens que son effet sur le juge des faits, en particulier le jury, est disproportionné par rapport à sa fiabilité. » (Nous soulignons.)

91. Non seulement l'expertise fournie comporte un lien logique et clair avec les enjeux du dossier et avec l'intérêt du ROEÉ exprimé dans sa demande d'intervention, mais elle n'entraîne pas non plus d'effets préjudiciables sur la suite du dossier. Au contraire, la présence de l'experte au dossier a permis, par exemple, à l'UPA de recourir à ses services pour dégager de nouvelles données techniques dont elle ne disposait pas (soit les coefficients de déperdition thermique des serres). Cet exercice de collaboration respecte l'esprit de la directive sur les attentes de la Régie et du Règlement sur la procédure, qui invite les experts à communiquer entre eux – bien qu'il s'agisse ici d'une experte et d'un analyste.

➤ *Règlement sur la procédure devant la Régie de l'énergie*, RLRQ c. R-6.01, art. 32.

92. Quant au critère de nécessité, il correspond au rôle du témoin expert qui est d'éclairer la Régie.

➤ [Attentes de la Régie de l'énergie relatives au rôle des témoins experts](#), p. 2.

93. Dans la décision D-2011-146, la Régie précise qu'un témoignage expert ne sera pas nécessaire lorsqu'elle est en mesure de se former elle-même une opinion sur l'enjeu concerné. *A contrario*, l'expert sera nécessaire lorsque la Régie n'a pas toutes les connaissances requises pour former son opinion.

➤ R-3778-2011, [D-2011-146](#), par. 19-20.

[19] Quant au besoin d'expertise, il faut revenir aux Attentes qui précisent que le rôle du témoin expert est d'éclairer la Régie et de l'aider à évaluer la preuve, lorsque cela est nécessaire, et qu'une expertise particulière est requise à cet égard.

[20] Dans le présent cas, la Régie est en mesure de se former elle-même une opinion sur le bilan de la Stratégie de gestion de la pérennité des actifs du Transporteur. Par contre, la position des intervenants GRAME et S.É./AQLPA sur cette question est pertinente et pourra, dépendant de la teneur de leur preuve, aider la Régie dans ses délibérations.

94. En effet, le rôle de l'expert consiste à « fournir des renseignements scientifiques et une conclusion qui, en raison de la technicité des faits, dépasse les connaissances et l'expérience du juge ».

➤ [C-ROEE-0021](#), Piché, *La Preuve civile*, 5e éd., 2016, p. 392.

95. Ce principe du dépassement de l'expérience et des connaissances d'un juge a été formulé clairement dans l'arrêt R. c. Mohan, qui précise que ce critère ne doit pas être évalué selon une norme trop stricte :

« b) La nécessité d'aider le juge des faits

Dans l'arrêt R. c. *Abbey*, précité, le juge Dickson, plus tard Juge en chef, a dit à la p. 42:

Quant aux questions qui exigent des connaissances particulières, un expert dans le domaine peut tirer des conclusions et exprimer son avis. Le rôle d'un expert est précisément de fournir au juge et au jury une conclusion toute faite que ces derniers, en raison de la technicité des faits, sont incapables de formuler. [TRADUCTION] «L'opinion d'un expert est recevable pour donner à la cour des renseignements scientifiques qui, selon toute vraisemblance, dépassent l'expérience et la connaissance d'un juge ou d'un jury. Si, à partir des faits établis par la preuve, un juge ou un jury peut à lui seul tirer ses propres conclusions, alors l'opinion de l'expert n'est pas nécessaire» (*Turner*(1974), 60 Crim. App. R. 80, à la p. 83, le lord juge Lawton).

Cette condition préalable est fréquemment reprise dans la question de savoir si la preuve serait utile au juge des faits. Le mot «utile» n'est pas tout à fait juste car il établit un seuil trop bas. Toutefois, je ne jugerais pas la nécessité selon une norme trop stricte. L'exigence est que l'opinion soit nécessaire au sens qu'elle fournit des renseignements «qui, selon toute vraisemblance, dépassent l'expérience et la connaissance d'un juge ou d'un jury»: cité par le juge Dickson, dans *Abbey*, précité.

Comme le juge Dickson l'a dit, la preuve doit être nécessaire pour permettre au juge des faits d'apprécier les questions en litige étant donné leur nature technique. »

➤ [C-ROEE-0020](#), *R. c. Mohan*, [1994] 2 RCS 9, p. 23.

96. Le présent dossier soulève des enjeux et des préoccupations uniques, sur lesquels la Régie n'est pas appelée à se prononcer sur une base régulière. La Régie possède certes toute l'expertise nécessaire à la fixation d'un tarif. On ne peut toutefois s'attendre à ce qu'elle possède également des connaissances approfondies sur les équipements et modes de production spécifiques aux serres, qui sont à la base des enjeux énergétiques de l'industrie serricole.

97. Les questions abordées dans le rapport d'expert dépassent les connaissances des témoins ordinaires. À ce titre, soulignons que l'intervenante UPA, qui pourtant dispose d'une connaissance approfondie du secteur serricole, a consulté l'experte en vue la présentation de sa preuve à l'audience.

➤ [C-UPA-0023](#), Présentation de la preuve de l'UPA, p. 7

98. Les informations et analyses présentées par l'experte dépassant les connaissances des témoins de fait et, avec égards, celles de la Régie, elles sont nécessaires pour que cette dernière se forme une opinion quant au caractère opportun de la proposition du Distributeur, à la lumière des préoccupations exprimées dans le décret.

99. Le Distributeur plaide que la preuve d'experte n'est pas nécessaire au motif que :

➤ [B-0031](#), p. 1.

(...) l'objet du présent dossier consiste fondamentalement en la fixation d'un tarif. Qui plus est, le nouveau tarif proposé s'inscrit dans le *continuum* d'options tarifaires existant déjà et bien connues des participants au dossier. Le Distributeur considère donc qu'une expertise visant à traiter d'« enjeux énergétiques et environnementaux liés aux serres » n'est ni nécessaire, ni utile à l'examen de la demande du Distributeur.

100. Avec respect, cette vision est réductrice de l'exercice que la Régie est appelée à réaliser dans le présent dossier. L'adoption de la proposition tarifaire s'inscrit dans le contexte précis du décret 2020-1570 et ne peut en être dissociée. Le cadre d'examen du dossier établi par la décision procédurale D-2020-112 le confirme.

➤ [D-2020-112](#), par. 13.

« [13] Dans le cadre d'examen du présent dossier, la Régie doit tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de mesures de soutien au développement de la production en serre énoncées par le gouvernement du Québec dans le décret. Elle doit également évaluer l'impact du nouveau tarif sur l'ensemble de la clientèle du Distributeur et en tenir compte dans son appréciation de la Demande. »

101. Afin qu'elle puisse adéquatement tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales qui y sont exprimées, il est nécessaire que la Régie dispose d'informations concrètes et spécialisées sur les effets anticipés de la proposition tarifaire sur le secteur serricole.
102. Les Attentes de la Régie stipule également que « [l]a Régie évalue notamment la nécessité d'une expertise en tenant compte de l'intérêt du participant ». À cet égard, le ROÉÉ tient à rappeler que le contexte de relance économique est un moment crucial en matière de choix énergétiques, environnementaux et socio-économiques. Il ne s'agit pas simplement de fixer un tarif, mais de fixer un tarif qui permettra d'ancrer la relance économique dans la poursuite des objectifs de la Politique énergétique en matière d'efficacité énergétique, et dans le respect des principes de développement durable, le tout conformément au cadre d'analyse établi par l'article 5 de la LRÉ.
103. **Pour ces motifs, le ROÉÉ soumet respectueusement que la preuve présentée par Mme Yank est pertinente et nécessaire, et demande à la Régie de l'admettre à titre de preuve d'experte au dossier.**

Le tout respectueusement soumis,

Montréal, le 6 novembre 2020

(s) *Gabrielle Champigny*

**FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE
par : Me Gabrielle Champigny**

**Aldred Building
507 Place d'Armes, bur. 1701
Montréal, Québec H2Y 2W8**

t : 514-798-1988

f : 514-798-1986

gchampigny@gertlerlex.ca