

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-113361-201

DATE : 21 septembre 2020

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE KAREN M. ROGERS, J.C.S.

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

C.

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Défenderesse

-et-

**ASSOCIATION COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE L'OUTAOUAIS
(ACEFO)**

-et-

ASSOCIATION COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE QUÉBEC (ACEFQ)

-et-

ASSOCIATION DES STATIONS DE SKI DU QUÉBEC (ASSQ)

-et-

**ASSOCIATION HÔTELLERIE QUÉBEC ET ASSOCIATION DES RESTAURATEURS
DU QUÉBEC (AHQ-ARQ)**

-et-

**ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ ET CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC (AQCI-
CIFQ)**

-et-

**FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (SECTION
QUÉBEC) (FCEI)**

-et-

GROUPE DE RECOMMANDATIONS ET D' ACTIONS POUR UN MEILLEUR ENVIRONNEMENT (GRAME)

-et-

REGROUPEMENT DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE (ROÉÉ)

-et-

REGROUPEMENT NATIONAL DES CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC (RNCREQ)

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (SÉ)

-et-

UNION DES CONSOMMATEURS (UC)

Mis en cause

JUGEMENT SUR UNE DEMANDE DE SURSIS

1. MISE EN CONTEXTE

[1] Le Tribunal est saisi d'une demande de sursis de deux décisions de la Régie de l'énergie (**Régie**), accessoire à une demande en pourvoi judiciaire, le tout présenté en vertu de l'article 530 C.p.c.

[2] Quelques mis en cause demandent que le Tribunal ordonne à Hydro-Québec de leur payer une provision pour frais pour couvrir les dépens, frais et honoraires qu'ils encourront dans le cadre de leur participation à l'instance. Puisque certains des mis en cause étaient absents à l'audience et que ceux présents n'étaient pas en mesure de présenter une preuve sur cette demande, le Tribunal les a avisés qu'il ne se prononcerait pas sur cette question.

[3] Il est reconnu que la Régie est un tribunal administratif spécialisé « *qui exerce [...] des fonctions juridictionnelles, [...] [et] [...] de régulation [...] [du] [...] marché de l'énergie, et particulièrement celui de l'électricité*¹.

[4] Les décisions visées par la demande de sursis sont les suivantes :

- a. **Décision D-2020-095** rendue en cours d'instance dans le dossier R-4041-2018 (**dossier principal**) le 23 juillet 2020, par laquelle une première formation de la Régie confirme avoir la compétence requise pour poursuivre le dossier principal et fixer le tarif applicable à l'électricité distribuée dans le cadre du programme de gestion de la demande en puissance d'Hydro-Québec (**Programme GDP Affaires**), et ce, en dépit de l'entrée en vigueur de la *Loi visant à simplifier le*

¹ *Domtar inc. c. Produits Kruger ltée*, 2010 QCCA 1934, par. 34.

*processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*² (**Loi sur la simplification**) (**Décision sur la compétence**);

- b. **Décision D-2020-105** rendue en cours d'instance dans le dossier R-4130-2020 (**dossier de révision administrative**) le 7 août 2020 par une deuxième formation de la Régie qui refuse de prononcer le sursis d'exécution de la Décision sur la compétence en attente de sa décision sur une demande d'Hydro-Québec de réviser et révoquer cette même décision au motif qu'elle comporte des vices de fond l'invalidant (**Décision sur le sursis**).

[5] Hydro-Québec demande également le sursis des procédures pendantes devant la Régie dans le dossier principal.

[6] En raison de l'adoption de la Loi sur la simplification³ le 8 décembre dernier, et de l'entrée en vigueur de ses articles 1 à 4, 6, et 8 le 1^{er} avril 2020⁴, Hydro-Québec soutient que la Régie n'a plus compétence pour fixer, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, le tarif d'électricité relativement au Programme GDP Affaires, objet du dossier principal.

[7] En effet, l'une des modifications importantes apportées par la Loi sur la simplification est que « [L]es tarifs auxquels l'électricité est distribuée par Hydro-Québec sont ceux prévus » à l'Annexe 1 de la *Loi sur Hydro-Québec*⁵ (**Annexe 1**), à moins que le gouvernement fixe un tarif à l'égard d'un contrat spécial⁶. De plus, la Régie ne peut prendre l'initiative de fixer ou modifier un tarif d'électricité, sauf à la demande d'Hydro-Québec lorsque cette dernière obtient un décret gouvernemental, ou en l'absence de celui-ci, au plus tôt le 1^{er} avril 2025, et par la suite, à tous les cinq ans si Hydro-Québec lui en fait la demande⁷.

A. Décision D-2019-164 rendue le 2 décembre 2019 (Décision relative à la fixation d'un tarif) dans le dossier principal

[8] Le litige porte sur l'application immédiate des modifications apportées à la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁸ (**Loi**) par la Loi sur la simplification dans le dossier principal. Hydro-Québec soutient que les modifications s'appliquent immédiatement à l'objet de celle-ci avec, comme conséquence, que la Régie n'a plus compétence pour décider, de sa propre initiative, du tarif de l'électricité distribuée dans le cadre du Programme GDP Affaires.

² *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*, L.Q. 2019, c. 27.

³ *Id.*

⁴ *Id.*, art. 23.

⁵ Art. 1 de la Loi sur la simplification, L.Q. 2019, c. 27; *Loi sur Hydro-Québec*, RLRQ, c. H-5.

⁶ Art. 22.0.1 de la *Loi sur Hydro-Québec*, RLRQ, c. H-5.

⁷ Art. 48.2 et 48.3 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01.

⁸ RLRQ, c. R-6.01.

[9] En effet, la Décision relative à la fixation d'un tarif est rendue dans le dossier principal six jours avant l'adoption de la Loi sur la simplification. Dans celle-ci, la Régie qualifie le Programme GDP Affaires « d'offre tarifaire optionnelle » (plutôt qu'un programme pour la gestion de puissance, tel qu'Hydro-Québec le soutient) ce qui implique que la Régie doit fixer un tarif pour l'électricité distribuée dans le cadre du programme. La Régie prend donc l'initiative d'annoncer une Phase 2 au dossier principal afin qu'elle puisse procéder à l'examen d'une nouvelle option tarifaire pour le programme GDP Affaires et établir un tarif de l'électricité pour les années 2020 à 2025. Pour ce faire, elle exige qu'Hydro-Québec lui soumette divers documents au plus tard le 27 février 2020⁹.

[10] Le 26 février 2020, Hydro-Québec écrit à la Régie et lui confirme qu'elle donnera suite à la Décision relative à la fixation d'un tarif à compter du 1^{er} avril 2025, le tout conformément à la Loi sur la simplification et ses dispositions transitoires. Ces mesures précisent les dossiers de la Régie qui demeurent assujettis aux anciennes dispositions de la *Loi sur Hydro-Québec* et de la Loi ainsi que la cessation de l'effet de certaines décisions de la Régie qui fixent ou modifient des tarifs dès le 31 mars 2020.

[11] Tant le dossier principal que le dossier en révision administrative n'y sont pas spécifiquement mentionnés.

[12] Par ailleurs, la Loi sur la simplification prévoit qu'à compter du 1^{er} avril 2020 jusqu'au 1^{er} avril 2025, ce sont les tarifs prévus à l'Annexe 1 qui s'appliquent à la distribution d'électricité, hormis certaines exceptions qui ne trouvent pas application en l'espèce¹⁰.

[13] Hydro-Québec demande donc à la Régie de reconnaître qu'elle ne peut plus fixer de tarif dans le cadre de son Programme GDP Affaires et que la Phase 2 annoncée à la Décision relative à la fixation d'un tarif est prématurée et caduque¹¹.

[14] Il y a lieu de mentionner que la Décision relative à la fixation d'un tarif ne fait pas l'objet du pourvoi.

B. Décision sur la compétence

[15] À la suite de la demande d'Hydro-Québec et des commentaires des mis en cause, la Régie rend une décision en cours d'instance dans laquelle elle reconnaît, en premier lieu, être compétente pour rendre la décision sur la fixation d'un tarif, puisqu'elle est antérieure à l'entrée en vigueur de la Loi sur la simplification. Ensuite, elle analyse les dispositions transitoires prévues à la Loi sur la simplification, les principes d'interprétation applicables, et décide « *qu'elle demeure investie de la compétence tarifaire exclusive requise [...]* » pour poursuivre l'examen de l'option tarifaire

⁹ Décision D-2019-164 rendue le 2 décembre 2019 dans le dossier R-4041-2018.

¹⁰ Pièce P-11.

¹¹ *Id.*

pour fixer le tarif du Programme GDP Affaires¹² et qu'elle peut donc poursuivre avec le dossier principal. Elle ordonne donc à Hydro-Québec de se conformer à la Décision sur la fixation d'un tarif et lui accorde un nouveau délai.

C. Décision sur le sursis

[16] Quelques jours plus tard, Hydro-Québec ouvre un deuxième dossier à la Régie et y dépose une demande par laquelle elle requiert qu'une deuxième formation de la Régie révise et révoque la Décision sur la compétence (**Demande en révision et révocation**). Elle soutient, entre autres, que celle-ci comporte des vices de fond de nature à l'invalider puisque la première formation a commis « *un excès de compétence en concluant que la Régie conserve celle d'adopter, en l'absence de tout décret gouvernemental, un nouveau tarif malgré les dispositions de la Loi sur la simplification et en déclarant illégal le programme GDP Affaires existant du Distributeur, le tout au détriment de l'intérêt public* »¹³.

[17] Par la même occasion, Hydro-Québec demande à la deuxième formation d'ordonner le sursis d'exécution des conclusions de la Décision sur compétence jusqu'au jugement final¹⁴.

[18] La deuxième formation accepte de se saisir de la Demande en révision et révocation puisqu'elle considère qu'Hydro-Québec soulève une question sérieuse. Elle rejette par contre sa demande de sursis au motif que cette dernière n'a pas établi de préjudice sérieux ou irréparable.

[19] Suite à la Décision sur le sursis, Hydro-Québec dépose, à contrecœur, la documentation au soutien d'une proposition de tarif provisoire dans le dossier principal afin d'obtenir une ordonnance de sauvegarde, comme le requiert la première formation, lui permettant d'offrir le Programme GDP Affaires durant l'hiver 2020-2021 selon le tarif à être déterminé par la Régie¹⁵.

D. Décision fixant un tarif provisoire pour le Programme GDP Affaires rendue pendant le délibéré

[20] Le 27 août 2020, Hydro-Québec demande à la Régie de suspendre le dossier principal puisqu'elle a déposé à la Cour supérieure son pourvoi en contrôle judiciaire à l'égard de la Décision sur sa compétence et celle rejetant le sursis, et a également déposé une demande à la Cour supérieure pour l'émission d'une ordonnance de sursis¹⁶.

¹² Pièce P-14 : Décision D-2020-095, par. 119.

¹³ Pièce P-15 : Demande de Révision de la décision D-2020-095 et demande d'urgence de sursis d'exécution de la décision D-2020-095, par. 2.

¹⁴ *Id.* par 72.

¹⁵ Pièce RÉ-3.

¹⁶ Pièce RÉ-4.

[21] Le 14 septembre 2020, suivant l'article 34 de sa Loi, la Régie rend une ordonnance de sauvegarde dans le dossier principal et fixe un tarif provisoire pour la distribution d'électricité durant l'hiver 2020-2021 dans le cadre du Programme GDP Affaires (**Ordonnance de sauvegarde**)¹⁷. Le Tribunal en est informé la même journée¹⁸. Les conclusions de cette décision prévoient la suspension de l'Ordonnance jusqu'à la première des deux éventualités, soit :

- (i) le rejet de la demande de sursis; ou
- (ii) si elle est accordée, une décision subséquente confirmant l'autorité de la Régie à l'égard de la fixation du tarif provisoire.

[22] Le même jour, Hydro-Québec écrit immédiatement au Tribunal pour lui faire part :

- qu'il est difficile de concevoir qu'alors que la Cour supérieure est saisie d'un litige visant la compétence de la Régie à l'égard de la fixation d'un tarif au Programme GDP Affaires, la Régie rend une décision de sauvegarde fixant un tarif provisoire;
- qu'alors que l'ordonnance de sauvegarde reconnaît que les conditions pour l'émission de la sauvegarde sont satisfaites, la deuxième formation était plutôt d'avis contraire;
- que cette décision est une tentative pour convaincre le Tribunal que les adhérents au Programme GDP Affaires ne subiront aucun préjudice alors qu'elle reconnaît néanmoins qu'il pourrait y avoir une modification rétroactive de ce tarif ultérieurement¹⁹.

[23] Le Tribunal a offert la possibilité aux mis en cause de lui faire valoir leur position quant à la décision de sauvegarde et certains ont répondu²⁰.

[24] Le 14 septembre 2020, aucun sursis n'avait été prononcé dans le dossier principal. Il était donc urgent pour Hydro-Québec de connaître les conditions tarifaires qu'elle allait pouvoir offrir dans le cadre du programme, advenant que la Cour supérieure ne prononce pas le sursis du dossier principal.

[25] En l'absence d'une ordonnance de sursis et vu l'urgence, le Tribunal considère que la Régie s'est bien comportée dans les circonstances.

¹⁷ Décision D-2020-120 datée du 14 septembre 2020 dans le dossier R-4041-2018 et communiquée au Tribunal le même jour.

¹⁸ Courriel du 14 septembre 2020 de Mes Renno Vathilakis inc.

¹⁹ Lettre du 14 septembre 2020 de Mes Lavery, de Billy.

²⁰ Lettre de Me Dominique Neuman et courriel de Mes Franklin Gertler Étude légale datés du 14 septembre 2020.

2. L'ANALYSE

2.1 La législation pertinente

[26] Afin d'alléger le texte et considérant le nombre d'articles pertinents, le Tribunal les a reproduits à l'Annexe A joint à ce jugement.

2.2 La position de la défenderesse et des mis en cause

[27] La Régie et les mis en cause soutiennent que la demande de sursis devrait être refusée puisque le pourvoi est prématuré et que les décisions visées ont été rendues en cours d'instance²¹.

[28] Quant à la Décision sur la compétence, ils soutiennent de plus que la Régie est présentement saisie d'une Demande de révision et en révocation de celle-ci. Hydro-Québec ne peut donc s'adresser à la Cour supérieure avant que le processus administratif ne soit terminé et que tous les recours efficaces n'aient été épuisés.

[29] Finalement, ils soumettent que la Demande de sursis d'Hydro-Québec ne satisfait pas les critères pour qu'un sursis soit ordonné en l'espèce.

2.3 Discussion

2.3.1 Le Droit

[30] La Demande de sursis s'inscrit dans le cadre de l'article 530 C.p.c. L'ordonnance de sursis n'est pas la règle. C'est un remède exceptionnel. Le Tribunal bénéficie d'une large discrétion en cette matière. La décision d'accorder un sursis doit être prise avec prudence puisqu'elle a généralement lieu en début de dossier alors que celui-ci est incomplet²².

[31] À l'étape de la demande de sursis, le Tribunal ne décide pas du mérite des prétentions de la demanderesse, mais seulement s'il y a lieu de suspendre l'application des décisions litigieuses et du dossier principal, et ce, jusqu'à ce qu'une décision finale à cet égard soit rendue.

[32] La partie qui demande une ordonnance de sursis doit démontrer :

- I. qu'il y a une question sérieuse à juger ou une apparence de droit suffisante;
- II. qu'elle s'expose à un préjudice sérieux ou irréparable si le sursis n'est pas octroyé;

²¹ *Société des casinos du Québec c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2017 QCCA 877, par. 23.

²² *Manitoba (P.G.) c. Métropolitaine Stores Ltd.* [1987] 1 RCS 110.

III. qu'elle est la partie qui subira le plus grand préjudice si le sursis n'est pas accordé²³.

[33] À cette étape, l'analyse du Tribunal se limite aux allégations de la demande, aux pièces et déclarations sous serment qu'Hydro-Québec a déposées ainsi qu'à toutes les déclarations sous serment déposées en contestation de la demande de sursis.

[34] Les déclarations sous serment suivantes ont été déposées :

- Déclaration de Julie Sbeghen, représentante d'Hydro-Québec datée du 4 septembre 2020;
- Déclaration de François Vincent, représentant de FCEI, datée du 2 septembre 2020;
- Déclaration de Marc-Paul Raymond, consultant et analyste en énergie, datée du 2 septembre 2020;
- Déclaration de Jean-Pierre Finet, consultant en énergie de ROÉÉ, datée du 3 septembre 2020.

[35] Passons maintenant à l'analyse des critères pour l'émission d'une ordonnance de sursis.

2.4 Y a-t-il une question sérieuse à juger ou une apparence de droit suffisante

[36] Dans *R.J.R. Macdonald*, la Cour suprême enseigne qu'il n'existe pas d'exigence particulière à remplir pour satisfaire le critère de l'apparence de droit. Les exigences minimales ne sont pas élevées. Le juge doit s'en tenir à un examen préliminaire du fond de l'affaire. Il doit y avoir démonstration que des questions sérieuses sont soulevées et que la réclamation n'est ni futile ni vexatoire²⁴.

2.4.1 Position d'Hydro-Québec

[37] Depuis l'entrée en vigueur des articles 1 et 8 de la Loi sur la simplification, la Régie n'est plus compétente en vertu de la Loi pour initier la fixation de tarifs en électricité. Cette compétence est maintenant dévolue au législateur qui a adopté statutairement l'Annexe 1 de la *Loi sur Hydro-Québec* et a ainsi prescrit tous les tarifs applicables en l'espèce jusqu'en 2025.

[38] Les nouveaux articles en question de la Loi se lisent ainsi :

²³ *Groupe CRH Canada inc. c. Beaugregard*, 2018 QCCA 1063, par. 28 à 34.

²⁴ *R.J.R. - MacDonald inc. c. Canada (Procureur général)* [1994] 1 R.C.S. 311, p. 337; *Neumann c. Collège des médecins du Québec*, 2017 QCCS 1871, par. 18 et 19.

48. Sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative, la Régie fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné de même que les conditions auxquelles l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité.

La Régie fixe ou modifie les tarifs auxquels l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité dans les cas prévus à l'un ou l'autre des articles 48.2 à 48.4. À cette fin, elle peut demander au distributeur d'électricité tout document ou renseignement pertinent.

Aux fins du présent article, la Régie peut notamment demander au transporteur d'électricité, au distributeur d'électricité ainsi qu'à un distributeur de gaz naturel de lui soumettre une proposition de modification.

Une demande visée au premier alinéa ou à l'un ou l'autre des articles 48.2 à 48.4 est accompagnée des documents et des frais prévus par règlement. Le distributeur d'électricité et un distributeur de gaz naturel doivent joindre à une telle demande un document faisant état des impacts d'une hausse tarifaire sur les personnes à faible revenu.

48.1. *(Abrogé).*

48.2. Le distributeur d'électricité demande à la Régie de fixer des tarifs ou de modifier les tarifs prévus à l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) au 1^{er} avril 2025 et par la suite tous les cinq ans.

48.3. Malgré l'article 48.2, le distributeur d'électricité peut demander à la Régie, avant l'échéance qui y est prévue, de modifier un tarif prévu à l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5), lorsque les conditions suivantes sont réunies:

1° le distributeur d'électricité a présenté un rapport au gouvernement lui démontrant qu'en raison de circonstances particulières il ne sera plus en mesure de respecter son obligation prévue à l'article 24 de la Loi sur Hydro-Québec;

2° le gouvernement, après analyse du rapport, prend un décret indiquant à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de la demande du distributeur.

48.4. Malgré l'article 48.2, le distributeur d'électricité peut demander à la Régie, avant l'échéance qui y est prévue, de fixer un tarif qui n'est pas prévu à l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) et de procéder aux modifications aux tarifs existants qui sont nécessaires pour son application, lorsque les conditions suivantes sont réunies:

1° le distributeur d'électricité a présenté un rapport au gouvernement démontrant la nécessité de fixer un nouveau tarif;

2° le gouvernement, après analyse du rapport, prend un décret indiquant à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de la demande du distributeur.²⁵

[Soulignements ajoutés]

²⁵ Loi sur la Régie de l'énergie, préc., note 7.

[39] Les modifications apportées sont d'application immédiate et doivent être considérées par la Régie dans le cadre du dossier principal. Lorsque la Régie affirme que d'agir ainsi serait de donner un effet rétroactif à une loi sans que le législateur l'édicte, elle confond les principes de la non-rétroactivité d'une loi avec celle de son application immédiate et rétrospective. Bien que sa décision sur la fixation de tarifs intervienne avant l'entrée en vigueur de la Loi sur la simplification, cela n'empêche pas qu'à compter du 1^{er} avril 2020, cette loi s'applique au dossier principal dont l'objet est la fixation du tarif dans le cadre du Programme GDP Affaires pour les années 2020 à 2025.

[40] Hydro-Québec ajoute que les dispositions transitoires de la Loi sont claires. Elles précisent même les dossiers en cours auprès de la Régie qui peuvent être complétés et décidés après l'entrée en vigueur de la Loi sur la simplification en application des dispositions législatives antérieures. Le dossier principal dans lequel la décision sur sa compétence a été rendue n'est pas l'un des dossiers mentionnés.

[41] Les articles 19 et 20 sous le titre « Dispositions transitoires et finales » de la Loi sur la simplification se lisent ainsi :

19. Les dispositions de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) et de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) continuent de s'appliquer, telles qu'elles se lisaient avant leurs modifications par la présente loi, aux dossiers R-4045-2018 et R-4091-2019 devant la Régie de l'énergie. 20

Toute décision rendue par la Régie dans ces dossiers modifie l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec en conséquence. Une telle décision contient l'annexe modifiée.

La Régie publie à la Gazette officielle du Québec l'annexe modifiée en y indiquant la date à compter de laquelle elle prend effet. À partir de cette publication, le ministre de la Justice assure la mise à jour de l'annexe I dans le Recueil des lois et des règlements du Québec.

20. Les tarifs auxquels l'électricité est distribuée fixés ou modifiés par la Régie de l'énergie dans ses décisions D-2019-037 du 22 mars 2019, D-2019-129 du 23 octobre 2019 et D-2019-145 du 12 novembre 2019 s'appliquent jusqu'au 31 mars 2020 et ne peuvent être modifiés sous réserve d'une décision de la Régie de l'énergie dans le dossier R-4045-2018.

[42] Bref, Hydro-Québec est d'avis que l'analyse de la Régie portant sur les dispositions transitoires de la Loi sur la simplification et les règles d'interprétation applicables est erronée à tous égards.

2.4.2 Discussion

[43] Sans se prononcer sur le fond du pourvoi, le Tribunal considère qu'à la lecture des dispositions transitoires de la Loi sur la simplification, de l'objet et de l'étape où le

dossier principal en était rendu lors de l'entrée en vigueur des modifications pertinentes de la Loi, la question soulevée par Hydro-Québec en est une qui est sérieuse.

[44] Bien que le Tribunal en conclu qu'il s'agit d'une question sérieuse, considérant la complexité du Programme GDP Affaires et des éléments en jeu dans le dossier principal, il n'est pas possible, sur une base préliminaire, de conclure que la question soulevée dans le cadre du pourvoi est claire.

[45] De plus, le Tribunal ne peut ignorer que la deuxième formation de la Régie est actuellement saisie d'une demande en révision et révocation de la Décision sur sa compétence. Bien qu'il n'y ait pas d'automatisme en la matière, si le Tribunal au mérite conclut qu'Hydro-Québec bénéficie d'un recours convenable et efficace devant la Régie, il pourrait favoriser qu'elle épuise ses recours devant elle avant que la Cour supérieure ne considère le redressement demandé²⁶.

[46] Le Tribunal ne peut non plus ignorer que les deux décisions visées ont été rendues en cours d'instance. Il est maintenant bien établi qu'il « *est en effet éminemment préférable que ces décisions interlocutoires ne fassent pas l'objet d'un recours immédiat en contrôle judiciaire. Cette réserve s'impose même en matière d'irrecevabilité, y compris dans le cas où l'irrecevabilité alléguée est fondée sur une question de compétence* »²⁷.

[47] Il y a lieu de passer à l'analyse du risque d'un préjudice sérieux ou irréparable advenant le rejet de la demande de sursis.

2.5 Préjudice sérieux ou irréparable

[48] À l'égard de la question du préjudice sérieux ou irréparable, le Tribunal résume la position d'Hydro-Québec comme suit :

- le simple fait de l'obliger à se soumettre à une décision dont elle conteste la validité par le biais du processus administratif équivaut à un préjudice sérieux. Hydro-Québec devra faire un travail considérable et encourir des coûts réglementaires importants pour la préparation du dossier tarifaire final pour le Programme GDP Affaires si le dossier principal se poursuit;
- la poursuite du Programme GDP Affaires, à court et à long termes est compromise car les adhésions au programme doivent être complétées au plus tard en septembre 2020 et l'adoption d'un tarif provisoire rend le Programme GDP Affaires trop aléatoire pour permettre sa mise en œuvre

²⁶ *Compagnie Wal-Mart du Canada c. Commission des relations du travail*, 2006 QCCA 422; *Logistique Xtreme International inc. c. Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail*, 2019 QCCS 2785.

²⁷ *Société des casinos du Québec c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2017 QCCA 877, par. 23.

durant cette période. Le lien de confiance avec sa clientèle risque également d'être fragilisé en raison d'une situation d'incertitude;

- la Régie n'est pas plus compétente pour fixer des tarifs provisoires que définitifs avant l'année 2025;
- le Programme GDP Affaires assure une sécurité énergétique au Québec et il en est de l'intérêt public qu'il puisse se poursuivre.

[49] L'ordonnance de sursis est l'exception. La règle veut que les procédures visées se poursuivent jusqu'à ce que le sort du pourvoi soit connu, auquel moment elles prendront fin ou se poursuivront selon la décision.

[50] Le fait qu'Hydro-Québec doive se soumettre à une décision dont elle conteste la validité n'est pas suffisant pour établir un préjudice sérieux.

[51] Il est vrai que la preuve présentée devant la deuxième formation démontre qu'il y aurait d'importantes ressources en termes de temps et de coûts à consacrer à l'élaboration d'un nouveau tarif si le dossier principal se poursuivait²⁸.

[52] Par ailleurs, le Tribunal ne considère pas que les coûts qui seront déboursés ou les ressources utilisées par Hydro-Québec pour préparer son dossier représentent un préjudice sérieux ou irréparable dans le contexte de cette affaire. Gérer et présenter des dossiers tarifaires fait partie des activités quotidiennes d'Hydro-Québec. Devoir le faire dans le cadre du dossier principal ne rencontre pas le deuxième critère.

[53] La préoccupation d'Hydro-Québec à l'égard de la poursuite du Programme GDP Affaires pendant l'hiver 2020-2021 est maintenant sans objet puisque la Régie a rendu une décision par laquelle elle fixe un tarif provisoire pour l'hiver 2020-2021²⁹. Le programme peut donc se poursuivre.

[54] Quant à la crainte d'Hydro-Québec que l'adoption d'un tarif provisoire rende le programme trop aléatoire pour permettre sa mise en œuvre et qu'il affecte ainsi le lien de confiance des clients, le préjudice allégué est hypothétique et spéculatif³⁰. De plus, cette incertitude existera jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue sur l'application immédiate ou non des amendements à la Loi dans le cadre du dossier principal. L'émission d'une ordonnance de sursis n'annihilerait pas cette incertitude.

[55] La compétence de la Régie pour rendre une décision provisoire afin de sauvegarder les droits des personnes tire sa source de l'article 34 de la Loi. Même si ultimement il est décidé que la Régie n'a pas compétence au mérite dans le dossier principal, en l'absence d'un sursis, elle conserve la compétence pour rendre des

²⁸ Pièce P-17 : Interrogatoire et contre-interrogatoire de Mme Stéphanie Caron, p. 36, 89 et 90.

²⁹ Décision D-2020-120 datée du 14 septembre 2020 dans le dossier R-4041-2018.

³⁰ Pièce P-17 : Contre-interrogatoire de Jean-Pierre Chakra le 4 août 2020, p. 80.

décisions afin de sauvegarder les droits des personnes concernées jusqu'à ce que la question de sa compétence soit tranchée.

[56] Quant à la nécessité de la survie du Programme GDP Affaires pour la sécurité énergétique au Québec, la survie de ce programme ne semble pas être en cause. Hydro-Québec, les mis en cause et la Régie reconnaissent tous, d'ailleurs, l'importance et la valeur de ce programme.

[57] La deuxième formation de la Régie qui a entendu la preuve quant à cette préoccupation d'Hydro-Québec conclut :

[69] Enfin, la Formation estime que le Distributeur n'a pas démontré, de façon convaincante, que l'atteinte des cibles d'effacement est mise à risque en l'absence d'un sursis ni que l'incertitude temporaire quant aux modalités de la GDP Affaires pourrait compromettre l'équilibre énergétique du Québec.³¹

[58] La Régie est un Tribunal spécialisé, habitué à entendre de telles questions. Le Tribunal n'est pas saisi d'un appel de la Décision sur le sursis et il n'y a pas lieu pour la Cour supérieure de remettre en cause à ce stade l'évaluation de la preuve effectuée par la deuxième formation.

[59] En raison de ce qui précède, le Tribunal conclut qu'Hydro-Québec n'a pas établi qu'elle subirait un préjudice sérieux ou irréparable si sa demande d'ordonnance de sursis n'était pas accordée.

[60] Quant à la balance des inconvénients, il est dans l'intérêt du public de maintenir le statu quo. En effet, l'une des préoccupations de la Régie et des mis en cause est que l'Annexe 1 ne prévoit pas de tarifs pour le Programme GDP Affaires. Donc, sans l'intervention de la Régie, Hydro-Québec pourrait décider quel tarif de l'Annexe 1 s'applique au programme. Il est en fait dans l'intérêt du public que la Régie maintienne son rôle de protecteur des consommateurs jusqu'à ce que la question de sa compétence soit décidée.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[61] **REJETTE** la demande de sursis visant à suspendre toute décision ou ordonnance dans le dossier R-4041-2018 ;

[62] **REJETTE** la demande de sursis visant à suspendre les décisions D-2020-095 et D-2020-105;

[63] **REJETTE** la demande de sursis visant à suspendre les procédures pendantes devant la Régie de l'énergie dans le dossier R-4041-2018;

³¹ Pièce P-16.

[64] **LE TOUT** avec frais de justice.

KAREN M. ROGERS, J.C.S.

Me Raymond Doray, Ad.E.
Me Guillaume Laberge
Me Chloé Fauchon
LAVERY, DE BILLY
Avocats de la demanderesse

Me Karim Renno
Me Benjamin Dionne
RENNO VATHILAKIS INC.
Avocats de la défenderesse

Me André Turmel
Me Mélina Cardinal-Bradette
FASKEN MARTINEAU DUMOULIN
Avocats de la mise en cause, Fédération canadienne de l'entreprise
indépendante (Section Québec) (FCEI)

Me Franklin Gertler
Me Gabrielle Champigny
FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE
Avocat du mis en cause, Regroupement des organismes
environnementaux en énergie (ROÉÉ)

Date d'audience : 10 septembre 2020

LA LÉGISLATION PERTINENTE

1. CODE DE PROCÉDURE CIVILE

Art. 529

[...]

Ce pourvoi n'est ouvert que si le jugement ou la décision qui en fait l'objet n'est pas susceptible d'appel ou de contestation, sauf dans le cas où il y a défaut ou excès de compétence.

Art. 530

[...]

La demande n'opère pas sursis des procédures pendantes devant une autre juridiction ou l'exécution d'un jugement rendu ou d'une décision prise par une personne ou un organisme assujéti à ce contrôle à moins que le tribunal en décide autrement....

2. DISPOSITIONS LITIGIEUSES DE LA LOI SUR LA SIMPLIFICATION

a) Qui modifient la *Loi sur Hydro-Québec*

Article 1

1. L'article 22.0.1 de la *Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5) est modifié :

1° par le remplacement du premier alinéa par le suivant :

« Les tarifs auxquels l'électricité est distribuée par la Société sont ceux prévus à l'annexe I. Les tarifs sont composés de l'ensemble des prix, de leurs conditions d'application et des modalités de calcul applicables à la facturation de l'électricité et des services fournis par la Société. »;

2° par l'insertion, dans le deuxième alinéa et après « malgré le », de « premier alinéa et le ».

b) Qui modifie la Loi sur la Régie de l'énergie

8. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 48.1, des suivants :

« **48.2.** Le distributeur d'électricité demande à la Régie de fixer des tarifs ou de modifier les tarifs prévus à l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) au 1er avril 2025 et par la suite tous les cinq ans.

« **48.3.** Malgré l'article 48.2, le distributeur d'électricité peut demander à la Régie, avant l'échéance qui y est prévue, de modifier un tarif prévu à l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5), lorsque les conditions suivantes sont réunies :

1° le distributeur d'électricité a présenté un rapport au gouvernement lui démontrant qu'en raison de circonstances particulières il ne sera plus en mesure de respecter son obligation prévue à l'article 24 de la Loi sur Hydro-Québec;

2° le gouvernement, après analyse du rapport, prend un décret indiquant à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de la demande du distributeur.

« **48.4.** Malgré l'article 48.2, le distributeur d'électricité peut demander à la Régie, avant l'échéance qui y est prévue, de fixer un tarif qui n'est pas prévu à l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) et de procéder aux modifications aux tarifs existants qui sont nécessaires pour son application, lorsque les conditions suivantes sont réunies :

1° le distributeur d'électricité a présenté un rapport au gouvernement démontrant la nécessité de fixer un nouveau tarif;

2° le gouvernement, après analyse du rapport, prend un décret indiquant à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de la demande du distributeur.

« **48.5.** Aux fins de l'application de l'un ou l'autre des articles 48.3 et 48.4, le gouvernement peut exiger du distributeur d'électricité tout renseignement pertinent.

« **48.6.** Toute décision rendue par la Régie en vertu de l'un ou l'autre des articles 48.2 à 48.4 modifie l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) en conséquence. Une telle décision contient l'annexe modifiée.

La Régie publie à la Gazette officielle du Québec l'annexe modifiée en y indiquant la date à compter de laquelle elle prend effet. À partir de cette publication, le ministre de la Justice assure la mise à jour de l'annexe I dans le Recueil des lois et des règlements du Québec. ».

c) Certaines dispositions transitoires

19. Les dispositions de *la Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5) et de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (chapitre R-6.01) continuent de s'appliquer, telles qu'elles se lisaient avant leurs modifications par la présente loi, aux dossiers R-4045-2018 et R-4091-2019 devant la Régie de l'énergie.

Toute décision rendue par la Régie dans ces dossiers modifie l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* en conséquence. Une telle décision contient l'annexe modifiée.

La Régie publie à la Gazette officielle du Québec l'annexe modifiée en y indiquant la date à compter de laquelle elle prend effet. À partir de cette publication, le ministre de la Justice assure la mise à jour de l'annexe I dans le *Recueil des lois et des règlements du Québec*.

20. Les tarifs auxquels l'électricité est distribuée fixés ou modifiés par la Régie de l'énergie dans ses décisions D-2019-037 du 22 mars 2019, D-2019-129 du 23 octobre 2019 et D-2019-145 du 12 novembre 2019 s'appliquent jusqu'au 31 mars 2020 et ne peuvent être modifiés sous réserve d'une décision de la Régie de l'énergie dans le dossier R-4045-2018.

22. La présente loi entre en vigueur le 8 décembre 2019, à l'exception des articles 1 à 4, des paragraphes 2° et 3° de l'article 6 et des articles 8 à 10 et 18, qui entrent en vigueur le 1^{er} avril 2020.

d) Loi sur la Régie de l'énergie

31. La Régie a compétence exclusive pour:

1° fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné;

2° surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants;

[...]

34. La Régie peut décider en partie seulement d'une demande.

Elle peut rendre toute décision ou ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des personnes concernées.

35. La Régie peut faire les enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions et, à ces fins, les régisseurs sont investis des pouvoirs et de l'immunité des

commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

Ils ont en outre tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

[...]

37. La Régie peut d'office ou sur demande réviser ou révoquer toute décision qu'elle a rendue:

1° lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;

2° lorsqu'une personne intéressée à l'affaire n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations;

3° lorsqu'un vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.

Avant de réviser ou de révoquer une décision, la Régie doit permettre aux personnes concernées de présenter leurs observations.

Dans le cas visé au paragraphe 3°, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les régisseurs qui l'ont rendue.

[...]

41. Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au *Code de procédure civile* (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre la Régie ou l'un de ses régisseurs agissant en sa qualité officielle.

Un juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler sommairement tout acte de procédure pris ou toute décision rendue à l'encontre des dispositions du premier alinéa.

[...]

48. Sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative, la Régie fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné de même que les conditions auxquelles l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité.

La Régie fixe ou modifie les tarifs auxquels l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité dans les cas prévus à l'un ou l'autre des articles 48.2 à

48.4. À cette fin, elle peut demander au distributeur d'électricité tout document ou renseignement pertinent.

[...]

48.2. Le distributeur d'électricité demande à la Régie de fixer des tarifs ou de modifier les tarifs prévus à l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5) au 1er avril 2025 et par la suite tous les cinq ans.

48.3. Malgré l'article 48.2, le distributeur d'électricité peut demander à la Régie, avant l'échéance qui y est prévue, de modifier un tarif prévu à l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5), lorsque les conditions suivantes sont réunies:

1° le distributeur d'électricité a présenté un rapport au gouvernement lui démontrant qu'en raison de circonstances particulières il ne sera plus en mesure de respecter son obligation prévue à l'article 24 de la *Loi sur Hydro-Québec*;

2° le gouvernement, après analyse du rapport, prend un décret indiquant à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de la demande du distributeur.

48.4. Malgré l'article 48.2, le distributeur d'électricité peut demander à la Régie, avant l'échéance qui y est prévue, de fixer un tarif qui n'est pas prévu à l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5) et de procéder aux modifications aux tarifs existants qui sont nécessaires pour son application, lorsque les conditions suivantes sont réunies:

1° le distributeur d'électricité a présenté un rapport au gouvernement démontrant la nécessité de fixer un nouveau tarif;

2° le gouvernement, après analyse du rapport, prend un décret indiquant à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de la demande du distributeur. [...]

48.6. Toute décision rendue par la Régie en vertu de l'un ou l'autre des articles 48.2 à 48.4 modifie l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5) en conséquence. Une telle décision contient l'annexe modifiée.

La Régie publie à la Gazette officielle du Québec l'annexe modifiée en y indiquant la date à compter de laquelle elle prend effet. À partir de cette publication, le ministre de la Justice assure la mise à jour de l'annexe I dans le *Recueil des lois et des règlements du Québec*.

[...]

53. Le transporteur ou le distributeur d'électricité ou un distributeur de gaz naturel ne peut convenir avec un consommateur ou exiger de celui-ci un tarif ou

des conditions autres que ceux fixés par la Régie ou par le gouvernement ou prévus à l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5).

Il ne peut discontinuer ou suspendre le service au consommateur pour la raison que ce dernier refuse de payer un montant autre que celui résultant de l'application d'un tarif ou d'une condition fixé par la Régie ou par le gouvernement ou prévu à l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec*.

54. Toute stipulation d'une convention dérogeant à celle d'un tarif fixé par la Régie ou par le gouvernement ou prévu à l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5) est sans effet.

[...]

72. À l'exception des réseaux privés d'électricité, tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par règlement de celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique. Le plan doit tenir compte:

1° des risques découlant de ses choix de sources d'approvisionnement;

2° pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112;

3° pour l'approvisionnement en gaz naturel:

a) de la marge excédentaire de capacité de transport que le titulaire estime nécessaire pour favoriser le développement des activités industrielles, cette marge ne pouvant excéder 10% de la quantité de gaz naturel que ce titulaire prévoit livrer annuellement;

b) de la quantité de gaz naturel renouvelable déterminée par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 112.

Pour l'approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret.