D É C I S I O N

QUÉBEC **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

D-2019-126	R-4100-2019	16 octobre 2019

PRÉSENTS :

Louise Rozon
Simon Turmel
Esther Falardeau
Régisseurs

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Option consommateurs
Demanderesses

Hydro-Québec
Mise en cause

et

Personnes intéressées dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur la demande de suspension

Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2020-2021

Demanderesses :

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE)
représentée par Me Pierre Pelletier;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)
représentée par Me André Turmel;

Option consommateurs (OC)
représentée par Me Éric David.

Mise en cause :

Hydro-Québec
représentée par Me Céline Legendre et Me Julien Hynes-Gagné.

Personnes intéressées :

Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO)
représentée par Me Caroline Charron (remplacée par Me Steve Cadrin);

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)
représentée par Me Denis Falardeau;

Association Hôtellerie Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ)
représenté par Me Steve Cadrin;

Groupe de recommandations et d'actions pour un meilleur environnement (GRAME)
représenté par Me Marc Bishai;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ)
représenté par Me Franklin S. Gertler;

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)

représenté par Me Prunelle Thibault-Bédard;

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)

représenté par Me Dominique Neuman;

Union des consommateurs (UC)

représentée par Me Hélène Sicard.

1. INTRODUCTION

[1] Le 2 août 2019, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) annonçait qu'elle ne déposerait pas de demande d'ajustement tarifaire auprès de la Régie de l'énergie (la Régie) pour l'année tarifaire 2020-2021[1].

[2] Le 5 septembre 2019, l'AQCIE, la FCEI et OC (les Demanderesses) déposent à la Régie, en vertu des articles 31, 32, 34, 48, 49, 52.1 et 52.3 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*[2] (la Loi), une demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2020-2021 (la Demande).

[3] Les conclusions recherchées par la Demande sont les suivantes :

> « *DÉTERMINER les revenus requis du Distributeur pour l'année témoin 2020 selon la preuve des demanderesses;*
>
> *FIXER les tarifs auxquels l'électricité sera distribuée par le Distributeur pour l'année tarifaire s'étendant du 1er avril 2020 au 31 mars 2021 à un niveau globalement inférieur d'au moins 4,91 % à ceux de l'année tarifaire 2019-2020, sous réserve de l'application de l'article 52.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie quant au tarif L;*
>
> *TENIR à cette fin une audience publique conformément aux exigences de l'article 25 de la Loi sur la Régie de l'énergie dans les délais requis pour permettre l'entrée en vigueur des tarifs en temps utile;*
>
> *ORDONNER au Distributeur de fournir à cette fin toute l'information pertinente dans un délai approprié;*
>
> *ORDONNER au Distributeur de payer aux Demanderesses toutes les dépenses encourues pour les fins de la présente demande conformément aux dispositions de l'article 36 de la Loi sur la Régie de l'énergie* »[3].

---

1 Pièce B-0007, p. 2.
2 RLRQ, c. R-6.01.
3 Pièce B-0002, p. 5.

[4] Dans une lettre du 12 septembre 2019, le Distributeur souligne le caractère irrégulier, prématuré et inopportun de la Demande. Il indique qu'il pourrait, à ce titre, présenter un ou plusieurs moyens préliminaires qu'il confirmera dans un avenir rapproché[4].

[5] Le même jour, la Régie convoque les Demanderesses et le Distributeur à une rencontre préparatoire devant se tenir le 23 septembre 2019. Elle invite également les intervenants reconnus au dossier R-4057-2018[5] à participer à cette rencontre et leur demande de lui faire part de leur intention d'y participer au plus tard le 17 septembre 2019. Elle indique qu'elle entend définir, lors de cette rencontre préparatoire, les questions à débattre, y incluant tout moyen préliminaire et, notamment, ceux relatifs à la recevabilité de la Demande. Elle indique qu'elle entend également planifier le déroulement du dossier et examiner toute autre question pouvant en simplifier ou en accélérer le déroulement[6].

[6] Entre les 13 et 17 septembre 2019, l'ACEFQ, l'AHQ-ARQ, le GRAME, le RNCREQ, le ROEÉ, SÉ-AQLPA et l'UC confirment leur présence à la rencontre préparatoire.

[7] Le 17 septembre 2019, l'ACEFO, bien que non reconnue comme intervenante dans le dossier R-4057-2018, demande à la Régie de lui permettre de participer à cette rencontre préparatoire, ce à quoi la Régie agrée le jour même.

[8] Lors de la rencontre préparatoire du 23 septembre 2019, la Régie entend les représentations des participants et des personnes intéressées sur les sujets identifiés dans sa lettre du 12 septembre 2019. Les échanges portent principalement sur le traitement des moyens préliminaires qu'entend faire valoir le Distributeur ainsi que sur la question du fardeau des Demanderesses quant à la recevabilité de la Demande. Le Distributeur confirme également son intention de présenter ses moyens préliminaires à l'intérieur d'un délai raisonnable.

[9] Le 30 septembre 2019, la Régie rend sa décision procédurale D-2019-121 (la Décision) par laquelle, notamment[7] :

---

4 Pièce C-HQD-0001.
5 ACEFQ, AHQ-ARQ, ARK, GRAME, RNCREQ, ROEÉ, SÉ-AQLPA, UC et UPA.
6 Pièce A-0002.
7 Décision D-2019-121.

- elle demande au Distributeur de dénoncer ses moyens préliminaires par écrit au plus tard le 7 octobre 2019;

- elle demande aux Demanderesses et aux personnes intéressées présentes à la rencontre préparatoire de déposer leurs commentaires par écrit sur les moyens préliminaires du Distributeur au plus tard le 9 octobre 2019;

- elle fixe l'audience aux 10 et 11 octobre 2019 sur la recevabilité de la Demande, les moyens préliminaires du Distributeur et sur sa demande de suspension initialement annoncée, soit jusqu'à ce que le sort du Projet de loi 34 soit connu;

- elle demande aux Demanderesses de faire leurs représentations en droit, dès le début de l'audience, en ce qui a trait à leur fardeau de démontrer que la Demande répond au critère de l'intérêt public et à celui de son caractère opportun, tels qu'établis dans la décision D-2012-126[8];

- en ce qui a trait à la possibilité, soulevée par le Distributeur, de questionner les personnes ayant signé les déclarations assermentées au soutien de la Demande, elle conclut qu'à « *ce stade de l'examen du dossier* », elle « *envisage d'entendre les représentations en droit* […] *sur les moyens préliminaires, en tenant les faits allégués dans la Demande pour avérés* »[9];

- elle demande au Distributeur de présenter ses arguments, de manière subsidiaire, en faveur d'une suspension, lors de l'audience.

[10] Le 3 octobre 2019, le Distributeur demande à la Régie de suspendre le présent dossier et de remettre *sine die* l'audience sur la recevabilité de la Demande et sur les moyens préliminaires, afin de lui permettre de demander la révision administrative de la Décision[10].

[11] Le 7 octobre 2019, l'AQCIE, appuyée par OC (les Codemanderesses), l'AHQ-ARQ et l'ACEFO s'objectent aux demandes du Distributeur de suspendre le dossier et de remettre *sine die* l'audience prévue pour les 10 et 11 octobre 2019[11].

---

8 Dossier R-3823-2012, décision D-2012-126, p. 10.
9 Décision D-2019-121, p. 8, par. 18.
10 Pièce C-HQD-0003.
11 Pièces B-0010, B-0011, C-ACEFO-0002 et C-AHQ-ARQ-0002.

[12] Le même jour, le Distributeur commente la lettre de l'AQCIE du 7 octobre 2019 et dénonce ses moyens préliminaires[12].

[13] Le 8 octobre 2019, la Régie avise le Distributeur, les Demanderesses et les personnes intéressées qu'elle les entendra le 10 octobre 2019 sur la demande de suspension présentée par le Distributeur et reporte le dépôt des commentaires des Demanderesses et des personnes intéressées sur les moyens préliminaires[13].

[14] Le 10 octobre 2019, la Régie tient l'audience sur la demande de suspension du Distributeur.

2. POSITION DU DISTRIBUTEUR

[15] Le Distributeur demande la suspension du dossier et la remise de l'audience sur la recevabilité de la Demande et sur les moyens préliminaires le temps qu'une formation saisie de la demande de révision annoncée se prononce sur la validité de la Décision[14].

[16] Le Distributeur soumet que la suspension de l'audience assure une saine administration de la justice et est plus logique que le fait de procéder à l'audition de la recevabilité de la Demande et des moyens préliminaires, « *sans égard au risque que cette audition et toute décision en découlant soient rendues caduques* » par une décision en révision[15].

[17] Au soutien de sa demande, le Distributeur invoque l'article 31 (1) (5º) de la Loi qui permet à la Régie de suspendre un dossier en vue d'une saine administration de la justice lorsque les critères établis par la jurisprudence sont satisfaits. En fonction de ces critères, le Distributeur conclut que sa demande de suspension est recevable, pour les motifs suivants :

---

12 Pièce C-HQD-0004.
13 Pièce A-0007.
14 Pièce C-HQD-0005, p. 2, par. 8.
15 Pièce C-HQD-0005, p. 2, par. 9.

> « *i) il existe un lien indéniable entre la Demande de révision et l'audience sur les moyens préliminaires et toute décision en découlant;*
>
> *ii) le sort de l'audience sur les moyens préliminaires dépend entièrement du sort de la Demande de révision. L'invalidation de la Décision rendra caduque l'audience et toute décision sur les moyens préliminaires;*
>
> *iii) la suspension permet d'assurer le respect de proportionnalité, notamment, en évitant que tous s'embarquent dans un processus qui devra être repris;*
>
> *iv) il y a un risque de décisions contradictoires entre la décision à venir en révision et la décision à venir sur les moyens préliminaires, résultant, dans les circonstances, en l'invalidité de cette dernière;*
>
> *v) en l'absence de suspension, il y a un risque de multiplication des procédures et des coûts, puisque le succès du Distributeur en révision nécessitera la reprise de l'audience sur les moyens préliminaires* »[16].

[18] Au soutien de sa demande de suspension, le Distributeur réfère également à différentes décisions de la Régie et, par analogie, aux articles 355 du *Code de procédure civile* et 163 de la *Loi sur la justice administrative* qui prévoient une suspension automatique de l'exécution d'un jugement ou d'une décision dans le cas d'un appel[17].

[19] Le Distributeur est également d'avis qu'il n'y a pas lieu de faire une distinction entre une décision procédurale et une décision sur le fond dans le cas présent aux fins de l'évaluation de la demande de suspension. Il explique que la poursuite du présent dossier occasionnera « *un exercice important, une mobilisation de ressources énorme de part et d'autre pour tout le monde y incluant la Régie* ». En fait, il réitère la nécessité d'assurer une saine administration de la justice[18].

---

16 Pièce C-HQD-0005, p. 4, par. 14.
17 Pièce C-HQD-0005, p. 4 à 6, par. 15 à 18.
18 Pièce A-0008, p. 38 et 39.

[20] Enfin, le Distributeur plaide l'absence de préjudice et d'urgence, considérant que les tarifs de distribution n'ont aucune date d'expiration[19].

3. POSITION DES CODEMANDERESSES

[21] L'AQCIE s'objecte à la demande de suspension du Distributeur. Elle souligne, notamment, l'absence, à ce stade-ci, de moyens préliminaires et de demande de révision dûment déposés. Elle précise que les moyens annoncés par le Distributeur portent sur le fond du dossier et ne sont pas de nature préliminaire[20].

[22] Selon l'AQCIE, il n'y a pas de révision de jugements interlocutoires pour les motifs élaborés par la Régie dans ses décisions.

[23] S'inspirant de différentes décisions rendues dans le dossier R-3823-2012[21], l'AQCIE soumet que la Demande doit être analysée en deux étapes et, en ce qui a trait à la première étape portant sur la recevabilité, la Régie exerce un pouvoir discrétionnaire[22]. En l'espèce, l'AQCIE suggère de trancher immédiatement cette première étape et que le Distributeur présente une demande de révision par la suite, s'il y a lieu[23].

[24] OC appuie la position de l'AQCIE[24]. Elle précise, d'une part, qu'on ne peut suspendre une instance pendante devant la Régie, sur la simple foi de l'annonce d'une intention éventuelle de déposer une demande de révision et, d'autre part, qu'il n'y a pas de révision à l'égard d'une décision procédurale qui est ni finale, ni irrémédiable[25].

---

19 Pièce C-HQD-0005, p. 7, par. 21 à 24.
20 Pièces B-0010 et A-0008, p. 45 à 50.
21 Décisions D-2012-126 et D-2013-030.
22 Pièce A-0008, p. 48 et 49.
23 Pièce A-0008, p. 70, 77, 78 et 84 à 89.
24 Pièce B-0010.
25 Pièce A-0008, p. 91 à 94.

[25] OC soumet également que la Régie doit exercer sa compétence exclusive conformément aux prescriptions de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Hydro-Québec* c. *RNCREQ*[26].

4. POSITION DES PERSONNES INTÉRESSÉES

[26] L'AHQ-ARQ appuie la position des Codemanderesses. Elle souligne que la Décision est procédurale, de la même nature que les décisions de gestion du déroulement de l'instance où, par analogie avec le *Code de procédure civile*, aucun appel n'est autorisé, sauf circonstances exceptionnelles[27]. L'AHQ-ARQ dénonce l'absence de demande en irrecevabilité et de demande de révision, le dépôt d'une demande de suspension par simple lettre et sans affidavit ainsi que le non-respect des articles 3 à 5 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*[28] (le Règlement) relatifs au traitement d'une demande et, notamment, d'une demande de délai[29].

[27] Par ailleurs, l'AHQ-ARQ soumet que la Régie a rendu une décision interlocutoire et qu'il lui est loisible de la changer en tout en temps, en cours de dossier. Plus particulièrement sur la question du contre-interrogatoire des auteurs des déclarations sous serment des Demanderesses, l'AHQ-ARQ mentionne que la Régie pourrait modifier sa position si elle avait devant elle les moyens préliminaires[30].

[28] L'ACEFO appuie la position de l'AHQ-ARQ[31].

[29] Le ROEÉ réfère la Régie aux décisions de la Cour d'appel du Québec dans les affaires *Hydro-Québec* c. *RNCREQ* et *Domtar Inc.* c. *Produits Kruger Ltée*[32] portant sur l'exercice de ses compétences[33].

---

26 Pièces B-0012 et A-0008, p. 94 à 97.
27 Pièces C-AHQ-ARQ-0002 et A-0008, p. 114 à 117.
28 RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1.
29 Pièce A-0008, p. 108 à 112.
30 Pièce A-0008, p. 127 à 129 et 134 à 138.
31 Pièce A-0008, p. 140.
32 Pièce C-ROEÉ-0002.
33 Pièce A-0008, p. 145.

[30] Le ROEÉ dénonce l'absence de demande de révision formelle et fait état des courts délais pour le dépôt d'une telle demande[34]. À l'instar de l'AHQ-ARQ, le ROEÉ invoque les dispositions du Règlement.

[31] Pour guider la Régie en vue de statuer sur la demande de suspension, SÉ-AQLPA invoque les critères identifiés par la Cour suprême du Canada dans *Manitoba (P.G.)* c. *Metropolitan Stores Ltd*, soit l'apparence de droit, le préjudice sérieux et irréparable et la balance des inconvénients[35].

[32] SÉ-AQLPA souligne que toutes les décisions interlocutoires, procédurales ou non, ne peuvent faire l'objet d'une révision. Il souligne également qu'une partie doit épuiser ses recours en première instance avant de loger un recours devant une instance d'appel ou de révision, afin d'éviter une « *guérilla judiciaire* ». Ainsi, selon SÉ-AQLPA[36] :

> « *Si les tribunaux de révision ou d'appel sont réticents à recevoir des pourvois contre des décisions interlocutoires, ce n'est pas seulement par ce que de telles décisions sont encore modifiables par la décision finale au mérite, c'est aussi parce que la partie insatisfaite pourrait aussi « gagner » sa cause au mérite, malgré les décisions interlocutoires rendues à son encontre* ».

[33] Enfin, SÉ-AQLPA invoque différentes décisions de la Régie modifiant une décision procédurale antérieure[37].

5. OPINION DE LA RÉGIE

[34] Au soutien de sa demande de suspension, le Distributeur invoque son intention de porter la Décision en révision.

---

34 Pièce A-0008, p. 150 à 152.
35 Pièce C-SÉ-AQLPA-0002. *Manitoba (P.G.)* c. *Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110.
36 Pièce C-SÉ-AQLPA-0002, p. 3.
37 Pièce C-SÉ-AQLPA-0002, p. 3 à 7.

[35] La situation dans le présent dossier s'apparente à celle qui s'est présentée dans le dossier R-3823-2012. En effet, dans ce dernier dossier, le 17 octobre 2012, Hydro-Québec TransÉnergie avisait la Régie de son intention de produire une demande de révision de la décision D-2012-126 et, par conséquent, demandait la suspension du dossier « *en attente de la décision finale à rendre à l'égard de la demande de révision de la Décision* »[38].

[36] Le 18 octobre 2012, la Régie considérait que la demande de suspension du dossier R-3823-2012 était prématurée, « *puisqu'une telle demande de révision* [n'avait] *pas été produite au greffe de la Régie* ». Elle soulignait également qu'elle attendrait le délai usuel avant de trancher la validité de la demande de suspension[39].

[37] **De façon similaire, dans le présent dossier, la Régie est d'avis que la demande de suspension est prématurée, puisque la demande de révision annoncée par le Distributeur n'a pas été produite à ce jour.**

[38] De plus, à l'instar de l'AHQ-ARQ et de SÉ-AQLPA, la Régie est d'avis que la Décision est de nature procédurale et qu'elle peut, en cours de dossier, la modifier selon les circonstances. À cet égard, elle réfère aux différentes décisions invoquées par SÉ-AQLPA[40].

[39] Selon la Régie, cette façon de procéder est appropriée afin d'assurer une saine administration de la justice. Comme le prévoit l'article 3 du Règlement, « [l]*a Régie prend toutes les mesures nécessaires pour assurer le déroulement simple, rapide et équitable de la procédure* ».

[40] De plus, dans l'exercice de ses fonctions, la Régie doit, selon l'article 5 de la Loi, assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du Distributeur.

---

38 Dossier R-3823-2012, pièce C-HQT-0002.
39 Dossier R-3823-2012, pièce A-0004.
40 Pièce C-SÉ-AQLPA-0002, p. 3 à 7.

[41] **Par conséquent, la Régie juge qu'il est approprié de convoquer une audience sur la recevabilité de la Demande, les moyens préliminaires et la demande de suspension initialement annoncée, à titre subsidiaire, par le Distributeur, en précisant ce qui suit :**

- **La Régie autorise le Distributeur et les Demanderesses à faire des représentations sur les critères de recevabilité applicables à la Demande.**
- **Considérant la nature des moyens préliminaires dénoncés par le Distributeur dans sa lettre du 7 octobre 2019, la Régie invite le Distributeur et les Demanderesses à plaider, en début d'audience, sur la question du droit de contre-interroger les auteurs des déclarations sous serment au soutien de la Demande. Si les Demanderesses consentent à un tel contre-interrogatoire de la part du Distributeur, la Régie demande à ces dernières de l'en informer, dans les meilleurs délais, avant l'audience, et de prévoir la présence des témoins à cette audience.**
- **La Régie permet aux personnes intéressées de déposer des commentaires écrits sur les critères de recevabilité applicables à la Demande, sur les moyens préliminaires du Distributeur et sa demande de suspension initialement annoncée. À cette étape-ci et à des fins d'efficience, la Régie ne juge pas requis de permettre aux personnes intéressées de présenter oralement leurs commentaires écrits.**

[42] Par conséquent, la Régie fixe le calendrier suivant pour cette audience :

Le 22 octobre 2019, à 12 h	Date de dépôt par les personnes intéressées de leurs commentaires écrits sur les critères de recevabilité applicables à la Demande, sur les moyens préliminaires du Distributeur et sa demande de suspension initialement annoncée
Les 24 et 25 octobre 2019, 9 h	Audience

[43] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

FIXE l'échéancier prévu dans la présente décision.

Louise Rozon
Régisseur

Simon Turmel
Régisseur

Esther Falardeau
Régisseur