

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2022-125

R-4208-2022

11 novembre 2022

PRÉSENTS :

Louise Rozon

Simon Turmel

Pierre Dupont

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision relative à la demande d'ordonnance de sauvegarde

Demande d'ordonnance de sauvegarde relativement au maintien de la GDP Affaires pour l'hiver 2022-2023 suivant le jugement du 4 octobre 2022 de la Cour supérieure dans le dossier 500-17-113361-201

Demanderesse :

Hydro-Québec
représentée par M^e Simon Turmel.

Intervenants:

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)
représentée par M^e Hélène Sicard;

Association des hôteliers du Québec et Association Restauration Québec (AHQ-ARQ)
représenté par M^e Steve Cadrin;

Association des stations de ski du Québec (ASSQ)
représentée par M^e Marie-Annick Tourillon;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)
représentée par M^e André Turmel;

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)
représenté par M^e Jocelyn Ouellette;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ)
représenté par M^{es} Hadrien Burlone et Franklin S. Gertler;

Stratégies Énergétiques (SÉ)
représentée par M^e Dominique Neuman.

1. INTRODUCTION

[1] Le 21 octobre 2022, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) dépose à la Régie une demande pour l'obtention d'une ordonnance de sauvegarde afin de reconduire la GDP Affaires pour l'hiver 2022-2023 (la Demande). Cette dernière est présentée en vertu des articles 31 al. 1, 2^o et 5^o et 34 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi).

[2] La Demande fait suite au jugement de la Cour supérieure du Québec du 4 octobre 2022² (le Jugement), en regard d'un pourvoi en contrôle judiciaire entrepris par le Distributeur à l'encontre de décisions rendues par la Régie de l'énergie (la Régie)³ relatives à la fixation d'un tarif pour la gestion de la demande en puissance pour la clientèle d'affaires du Distributeur (le Tarif GDP Affaires).

[3] En ce qui a trait à l'avenir du Tarif GDP Affaires, la Cour supérieure du Québec juge qu'une seule voie s'offre au Distributeur s'il désire l'offrir avant le dossier tarifaire 2025, soit présenter un rapport au gouvernement du Québec (le Gouvernement) afin de démontrer la nécessité de ce faire, pour qu'il prenne un décret permettant à la Régie d'être saisie d'une demande de fixation d'un nouveau tarif.

[4] Dans sa Demande, le Distributeur confirme qu'il s'engage à présenter un rapport au Gouvernement justifiant la nécessité d'un tarif GDP Affaires.

[5] Le 25 octobre 2022, la Régie publie un avis aux personnes intéressées dans lequel elle annonce qu'elle traitera la Demande par la tenue d'une audience le 3 novembre 2022, par visioconférence. Elle demande aux intervenants reconnus au dossier R-4041-2018, ainsi qu'aux autres personnes intéressées, de lui signifier leur intention de participer à l'audience⁴.

¹ [RLRQ, c. R-6.01](#).

² *Régie de l'énergie c. Hydro-Québec*, [2022 QCCS 3728](#).

³ Dossier R-4041-2018 Phase 2, décisions [D-2020-095](#), [D-2020-120](#), [D-2021-100](#), [D-2021-141](#) et [D-2021-141R](#), à l'exception des quatrième, cinquième et sixième conclusions de la décision [D-2021-141](#) qui ont trait aux frais des intervenants.

⁴ Pièce [A-0003](#).

[6] Entre les 27 et 31 octobre 2022, l'ACEFQ, l'AHQ-ARQ, la FCEI, le RNCREQ, le ROÉÉ et SÉ signifient leur intention de participer à l'audience⁵.

[7] Le 1^{er} novembre 2022, l'ASSQ indique qu'elle ne participera pas à l'audience mais fait part de son soutien au maintien de la GDP Affaires pour la période d'hiver 2022-2023⁶.

[8] L'audience se tient le 3 novembre 2022. En cours d'audience, le Distributeur reconnaît qu'il serait justifié, afin d'être plus productif et efficace, que la présente formation demeure saisie du dossier aux fins de traiter, dans une deuxième phase, la situation des clients ayant bénéficié du Tarif GDP Affaires au cours des derniers hivers et de procéder à la fixation d'un nouveau tarif GDP Affaires.

[9] La Régie entame son délibéré à la clôture de l'audience le 3 novembre 2022.

2. CONCLUSIONS DE LA RÉGIE

[10] Pour les motifs énoncés ci-après, la Régie prononce une ordonnance de sauvegarde pour la période de l'hiver 2022-2023, reconduisant la GDP Affaires suivant les mêmes modalités que celles applicables lors de l'hiver 2021-2022, incluant les prix tels qu'indexés au 1^{er} avril 2022⁷.

[11] De plus, la Régie entend traiter, en phase 2 du présent dossier, la situation des clients ayant bénéficié du Tarif GDP Affaires au cours des derniers hivers et procéder à la fixation d'un nouveau tarif GDP Affaires à la suite de l'émission d'un décret par le Gouvernement. Elle demande au Distributeur de lui transmettre la preuve nécessaire à ce sujet au printemps 2023 et de la tenir informée de l'évolution de ses démarches en vue d'obtenir le décret du Gouvernement requis pour fixer un nouveau tarif GDP Affaires.

⁵ Pièces [C-ACEFQ-0001](#), [C-AHQ-ARQ-0001](#), [C-FCEI-0001](#), [C-RNCREQ-0001](#), [C-ROÉÉ-0001](#) et [C-SÉ-0001](#).

⁶ Pièce [C-ASSQ-0001](#).

⁷ Selon l'article 21.1 des [Conditions de service](#), la « période d'hiver » est définie comme « la période allant du 1^{er} décembre d'une année au 31 mars inclusivement de l'année suivante ».

3. POSITION DU DISTRIBUTEUR

[12] Le Distributeur reconnaît qu'il doit recourir au mécanisme prévue à l'article 48.4 de la Loi s'il veut offrir un tarif GDP Affaires :

« 6. Le Distributeur confirme tout d'abord son intention, en conformité avec le paragraphe 196 du Jugement, de se prévaloir du mécanisme prévu à l'article 48.4 de la LRE et il présentera, à cet effet, un mémoire au gouvernement justifiant la nécessité d'une option tarifaire GDP Affaires.

7. Le Distributeur souligne toutefois que la préparation d'un mémoire, l'obtention d'un décret par lequel le gouvernement indique à la Régie les préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de la demande, la préparation et le dépôt d'un dossier à la Régie, le déroulement du dossier ainsi que l'obtention d'une décision approuvant le tarif, nécessitent vraisemblablement plusieurs mois. Ces étapes ne pourront être complétées en temps opportun afin qu'un tarif final puisse être en vigueur pour le 1^{er} décembre 2022 »⁸.

[13] Cependant, il soumet que, compte tenu de la date du Jugement, de la période d'adhésion des clients, qui s'est terminée à la fin septembre 2022, et du début de la période hivernale le 1^{er} décembre 2022, il est matériellement impossible de préparer un rapport, de le présenter au Gouvernement et que ce dernier prenne un décret en temps opportun pour permettre à la Régie de fixer un nouveau tarif GDP Affaires. C'est la raison pour laquelle il demande à la Régie une ordonnance de sauvegarde, tout en s'engageant à présenter un rapport en janvier 2023 afin que le Gouvernement prenne un tel décret, lequel sera suivi du dépôt à la Régie d'une demande formelle pour la fixation d'un tarif GDP Affaires.

[14] Le Distributeur soutient que sans l'obtention de l'ordonnance de sauvegarde, il serait privé des quelques 425 MW que lui procure la GDP Affaires pour le prochain hiver, ce qui met en péril sa capacité de respecter ses obligations en matière d'approvisionnement, particulièrement au moment de la pointe hivernale.

⁸ Pièce [B-0002](#).

4. POSITION DES INTERVENANTS

[15] L'AHQ-ARQ, l'ASSQ, la FCEI, le ROÉÉ et SÉ appuient la Demande, avec certaines nuances. L'ACEFQ et le RNCREQ s'y opposent pour des motifs qui ont essentiellement trait au cadre juridique et à la compétence de la Régie⁹.

5. OPINION DE LA RÉGIE

[16] La Régie a pris connaissance des représentations des participants et conclut, pour les motifs énoncés ci-après, qu'elle a compétence pour se saisir et disposer de la Demande de même que le pouvoir de prononcer l'ordonnance de sauvegarde demandée par le Distributeur. En conséquence, elle ne retient pas les positions exprimées par l'ACEFQ et le RNCREQ.

[17] La Régie peut rendre des ordonnances de sauvegarde en vertu de l'article 34 de la Loi. Lorsqu'elle exerce ce pouvoir, la Régie réfère, sans y être liée, aux critères applicables à l'émission d'une injonction interlocutoire, soit¹⁰ :

- l'apparence d'un droit, soit une perspective raisonnable de succès du recours;
- l'existence d'un préjudice sérieux ou irréparable ou d'une situation de faits ou de droit de nature à rendre le jugement final inefficace;
- l'importance relative ou balance des inconvénients favorisant l'exécution ou le sursis d'exécution.

[18] Dans l'exercice de sa discrétion et dans sa faculté de la moduler selon les circonstances, la Régie doit assurer, notamment, un traitement équitable du Distributeur et la protection de ses clients, conformément à l'article 5 de la Loi¹¹.

⁹ Pièces [C-ACEFQ-0001](#), [C-ASSQ-0001](#), [C-RNCREQ-0001](#), [C-RNCREQ-0003](#), [C-ROÉÉ-0001](#), [C-SÉ-0001](#) et [A-0006](#), p. 129 à 262.

¹⁰ Décision [D-2016-189](#), p. 10 et 11, par. 36 et 37.

¹¹ Décision [D-2018-073](#), p. 8, par. 23.

[19] Par ailleurs, selon l'article 31 al. 1 (2°) et (5°) de la Loi, la Régie a compétence exclusive pour :

« 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;

[...]

5° décider de toute autre demande soumise en vertu de la présente loi ».

[20] Dans le présent dossier, la Régie estime être saisie d'une question qui émane à la fois de la Demande et du Jugement. En effet, la Cour supérieure du Québec retourne le dossier à la Régie pour qu'il soit décidé, notamment, du sort des clients ayant bénéficié du Tarif GDP Affaires au cours des hivers 2020-2021 et 2021-2022 :

« [10] Pour les raisons qui suivent, le Tribunal conclut qu'il n'y a pas lieu d'exercer sa discrétion pour refuser de trancher le pourvoi en contrôle judiciaire, que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable et que la décision de la Régie ne respecte pas cette norme. La décision de la Régie qui qualifie la GDP de tarif étant chose jugée, Hydro-Québec doit respecter les nouvelles dispositions de la Loi sur la Régie si elle veut poursuivre la GDP et demander au gouvernement d'adopter un décret afin que la Régie fixe le Tarif GDP. Autrement, elle ne peut poursuivre la GDP à titre de programme d'efficacité énergétique.

[...]

[195] Il y a lieu d'accueillir en partie le pourvoi et d'annuler la Décision au motif qu'elle est déraisonnable. Les décisions subséquentes quant à la fixation du Tarif GDP doivent également être annulées puisque la Régie n'avait pas la compétence requise pour les rendre.

[196] Quant au futur de la GDP, une seule voie s'ouvre à Hydro-Québec si elle veut la poursuivre, elle doit se plier à la nouvelle disposition permettant à la Régie de fixer un tarif avant avril 2025 en demandant à la Régie de le fixer, en présentant un rapport au gouvernement qui démontre la nécessité de ce faire, lequel pourra adopter un décret en ce sens.

[197] *Quant aux conséquences de l'annulation des décisions en cause sur les clients qui ont bénéficié du Tarif GDP, le dossier doit être renvoyé à la Régie afin qu'elle se penche sur cet aspect. Cette question soulève un ensemble de considérations qui bénéficieront des représentations des parties prenantes et de l'expertise hautement spécialisée de la Régie dans le domaine énergétique. En effet, la preuve démontre amplement l'importance de la GDP en raison des nombreux clients d'affaires qui s'en prévalent et de ses caractéristiques complexes.*

[198] *Il s'agit d'un cas où il convient ' de renvoyer l'affaire au décideur pour qu'il revoie [l'impact de] la décision, mais à la lumière cette fois des motifs donnés par la cour '. Cela s'impose d'autant plus considérant les vastes pouvoirs et fonctions de la Régie que lui accorde le législateur. La Loi sur la Régie prévoit que cette dernière a compétence exclusive pour ' décider de toute autre demande soumise en vertu de la présente loi ' et qu'elle peut ' rendre toute décision ou ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des personnes concernée '. Ainsi, la Régie peut user de ses larges pouvoirs pour déterminer les suites à donner au présent jugement.*

[...]

[200] *Le Tribunal est conscient que des délais et des coûts qui découlent de ce remède, mais il s'agit d'un cas où l'éclairage provenant de l'expertise de la Régie est requis dans l'intérêt des administrés et de la justice.*

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[...]

[203] *RENVOIE le dossier devant la Régie de l'énergie, notamment pour que soient déterminées les conséquences de l'annulation des décisions prévues au paragraphe 202 sur les clients qui ont bénéficié du Tarif GDP ».*

[notes de bas de page omises]

[21] La Régie fait face à une situation paradoxale. D'une part, le Distributeur ne peut offrir l'option tarifaire GDP Affaires en l'absence d'un tarif à cet égard et, d'autre part, la Régie ne peut fixer un tarif sans une demande du Distributeur faisant suite à la prise d'un décret par le Gouvernement.

[22] La Demande soulève, par ailleurs, un enjeu très pragmatique qui porte sur la capacité du Distributeur de recourir à un moyen d’approvisionnement de 425 MW, prévu dans son plan d’approvisionnement 2023-2032, pour équilibrer son bilan en puissance au cours de l’imminente période hivernale 2022-2023. En d’autres termes, le Jugement soulève un enjeu d’approvisionnement et la Régie doit s’assurer que les approvisionnements soient suffisants en application de l’article 31 al. 1 (2^o) de la Loi.

[23] Ainsi, la Demande consiste en un moyen de sauvegarde pour préserver la capacité du Distributeur d’offrir la GDP Affaires parmi ses outils d’approvisionnement pour équilibrer son bilan en puissance dès le 1^{er} décembre 2022. Essentiellement, la Régie, en accordant l’ordonnance de sauvegarde, remédie à un enjeu d’approvisionnement.

[24] Selon la Régie, l’intention du Distributeur de recourir, dès janvier 2023, au mécanisme prévu à l’article 48.4 de la Loi pour la fixation d’un nouveau tarif GDP Affaires, ainsi que la poursuite du présent dossier au printemps prochain afin de traiter de la situation des clients ayant bénéficié du Tarif GDP Affaires, sont des circonstances favorables au soutien de l’émission d’une ordonnance de sauvegarde.

[25] La Régie est d’avis que la situation qui justifiait la prolongation, par la décision D-2019-092¹², de l’ordonnance de sauvegarde afin que le Distributeur puisse poursuivre le programme GDP Affaires au cours de l’hiver 2019-2020 prévaut toujours. Par cette décision, la Régie réfère à sa décision D-2018-113, qui mentionne notamment ce qui suit :

« [34] La Régie note la préoccupation du Distributeur et des intervenants à l’effet que l’incertitude quant à la poursuite du Programme risque d’engendrer une érosion du bassin de clients existants et d’avoir un impact négatif sur l’adhésion de nouveaux clients.

[35] Elle note également que la continuité de l’offre est un facteur critique et qu’un délai de plusieurs semaines est nécessaire pour assurer la participation des clients pour l’hiver 2018-2019.

[36] Elle constate que le Distributeur a choisi d’interrompre le Programme puisqu’il considère que son maintien, d’ici la fin de son examen par la Régie au présent dossier, entraîne un risque qu’il n’est pas disposé à assumer.

¹² Dossier R-4041-2018 Phase 1, décision [D-2019-092](#).

[37] Tout comme les participants au dossier, la Régie demeure favorable aux objectifs du Programme en tant qu'outil de gestion des besoins en puissance à la pointe du Distributeur.

[38] *La Régie est d'avis que l'évaluation de la rentabilité du Programme ainsi que des paramètres devant intervenir dans cette évaluation est essentielle. Toutefois, il est probable que le délai nécessaire pour faire cet examen entraîne une publication de la décision finale au plus tôt au mois de novembre 2018. Or, ce délai constitue un obstacle dans la stratégie d'approvisionnement du Distributeur.*

[39] *La Régie tient compte du fait que le processus d'appel d'offres sur les marchés en puissance de court terme nécessite certains délais et qu'il peut être risqué d'attendre le mois de novembre pour procéder à des achats de puissance. Ne connaissant pas la décision de la Régie, et comme le Programme prévoit 320 MW de puissance, la prudence dicte au Distributeur de procéder au mois de septembre ou d'octobre à l'achat de cette puissance sur les marchés de court terme. Toutefois, s'il procède à cet achat sur le marché de court terme, la poursuite du Programme devient inutile à l'hiver 2018-2019 en ce qu'il acquerrait alors une deuxième fois une quantité de puissance pour les mêmes besoins.*

[40] *Il s'agit d'un dilemme pour le Distributeur en ce qu'il doit jongler entre le risque lié aux approvisionnements qu'il doit sécuriser avant le 1^{er} décembre 2018 et le risque commercial que le bassin de participants au Programme s'effrite en raison de la suspension pour une saison.*

[41] *C'est pourquoi le Distributeur souhaite que la Régie rende une ordonnance de sauvegarde qui lui permettrait de connaître la quantité de puissance à acquérir sur les marchés de court terme en temps opportun ainsi que de poursuivre son Programme à l'hiver 2018-2019.*

[42] *Les intervenants sont du même avis, pour les motifs exprimés précédemment.*

[43] *La Régie partage l'opinion selon laquelle une telle ordonnance de sauvegarde est opportune dans les circonstances. Elle examine le Programme dans le présent dossier afin d'en déterminer la rentabilité et la nature juridique, dans la perspective d'une utilisation à long terme.*

[44] Dans cette vision à long terme, la prolongation du Programme pour l'hiver 2018-2019, en attendant la décision finale, s'inscrit comme la solution appropriée et la meilleure conciliation des intérêts du Distributeur, des participants au Programme et des consommateurs en général. C'est pourquoi la Régie fait preuve de prudence et juge qu'il est opportun et dans l'intérêt public de rendre une ordonnance de sauvegarde en vertu de l'article 34 de la Loi »¹³. [nous soulignons]

[26] Également, dans sa décision D-2019-164¹⁴, rendue le 2 décembre 2019, dans l'attente que le tarif GDP Affaires soit fixé en phase 2 du dossier R-4041-2018, la Régie a apporté quelques ajustements au programme GDP Affaires et l'ordonnance de sauvegarde prononcée dans sa décision D-2019-092¹⁵ s'est poursuivie jusqu'à la fin de la période d'hiver 2019-2020.

[27] La Régie est d'avis qu'elle se retrouve aujourd'hui dans la même situation qu'en décembre 2019, soit dans l'attente que le tarif GDP Affaires soit fixé et face au constat que la GDP Affaires représente une contribution essentielle pour équilibrer le bilan en puissance du Distributeur au cours de l'imminente période hivernale.

[28] En définitive, l'importance de la GDP Affaires pour équilibrer le bilan en puissance du Distributeur, la nécessité d'assurer la suffisance des approvisionnements et les décisions précitées sont des motifs justifiant la Demande.

[29] En conséquence, la Régie prononce une ordonnance de sauvegarde pour la période de l'hiver 2022-2023, reconduisant la GDP Affaires suivant les mêmes modalités que celles applicables lors de l'hiver 2021-2022, incluant les prix tels qu'indexés au 1^{er} avril 2022.

¹³ Dossier R-4041-2018, décision [D-2018-113](#), p. 9 à 11, par. 34 à 44.

¹⁴ Dossier R-4041-2018 Phase 1, décision [D-2019-164](#). La Régie précise, au paragraphe 267 de cette décision, que les investissements non récurrents ne devraient pas être récupérés à travers un appui financier récurrent, mais plutôt faire l'objet, par exemple, d'une subvention distincte en efficacité énergétique. Au paragraphe 268, elle demande ainsi au Distributeur de réduire le montant moyen de l'appui financier du Programme, alors fixé à 70 \$/kW, d'un montant équivalent à la compensation pour le coût de l'installation d'équipements chez les participants, estimé à environ 10,50 \$/kW et précise que le Distributeur pourra proposer un programme commercial ou une intervention en efficacité énergétique afin d'inciter l'installation d'équipements nécessaires à la GDP chez les participants au Programme.

¹⁵ Dossier R-4041-2018 Phase 1, décision [D-2019-092](#).

[30] **La Régie fixe une phase 2 dans le cadre du présent dossier et demande au Distributeur de déposer la preuve nécessaire, au printemps 2023, afin de traiter de :**

- **la situation des clients ayant bénéficié du Tarif GDP Affaires au cours des hivers 2020-2021 et 2021-2022;**
- **la fixation d'un nouveau tarif GDP Affaires à la suite de l'émission d'un décret par le Gouvernement.**

[31] **Également, la Régie demande au Distributeur de l'informer, au fur et à mesure, de l'évolution de ses démarches afin qu'un décret soit pris par le Gouvernement, lui permettant de déposer sa demande de fixation du nouveau tarif GDP Affaires à la Régie.**

[32] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

ACUEILLE la Demande;

PRONONCE une ordonnance de sauvegarde pour la période de l'hiver 2022-2023, reconduisant la GDP Affaires suivant les mêmes modalités que celles applicables lors de l'hiver 2021-2022, incluant les prix tel qu'indexés au 1^{er} avril 2022;

DEMANDE au Distributeur de déposer la preuve nécessaire aux fins du traitement en phase 2 du présent dossier des sujets mentionnés au paragraphe 30 de la présente décision;

DEMANDE au Distributeur de l'informer, au fur et à mesure, de l'évolution de ses démarches afin qu'un décret soit pris par le Gouvernement, lui permettant de déposer à la Régie sa demande de fixation du nouveau tarif GDP Affaires.

Louise Rozon
Régisseur

Simon Turmel
Régisseur

Pierre Dupont
Régisseur