

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO : R-4208-2022

HYDRO-QUÉBEC, personne morale de droit public légalement constituée en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (RLRQ, c. H-5) ayant son siège social au 75, boul. René-Lévesque Ouest, dans les cité et district de Montréal, province de Québec, H2Z 1A4

Demanderesse

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

[Articles 31 al. 1, 2^o et 5^o et 34 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (RLRQ., c. R-6.01) et le jugement du 4 octobre 2022 rendu par l'honorable Judith Harvie j.c.s. dans le dossier 500-17-113361-201]

AU SOUTIEN DE SA DEMANDE, LA DEMANDERESSE SOUMET RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

I. CONTEXTE

1. Hydro-Québec est une entreprise dont certaines des activités, notamment celles relatives à la distribution d'électricité (ci-après le Distributeur), sont assujetties à la compétence de la Régie de l'énergie (ci-après la Régie), dans la mesure prévue à la *Loi sur la Régie de l'énergie* (ci-après la LRÉ) ;
2. Au mois de juillet 2020, la Régie de l'énergie rend sa décision D-2020-095 par laquelle elle conclut que le régime juridique antérieur à l'entrée en vigueur de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*¹ (ci-après la Loi sur la simplification) survit en regard du dossier R-4041-2018 et que par

¹ L.Q., 2019, c. 27.

conséquence, elle détient la compétence exclusive de fixer un tarif pour la GDP Affaires.

3. Le Distributeur s'est pourvu en contrôle judiciaire de cette décision et des décisions postérieures à celle-ci au motif, notamment, que les dispositions transitoires contenues à la Loi sur la simplification ne prévoyaient pas la survie de ce dossier.
4. Le 4 octobre 2022, la Cour supérieure rend son jugement dont les conclusions prévoient :

« **ACCUEILLE** en partie le pourvoi en contrôle judiciaire d'Hydro-Québec;

ANNULE la décision D-2020-095 de la Régie de l'énergie ainsi que les décisions D-2020-120, D-2021-100, D-2021-141 et D-2021-141R de la Régie de l'énergie à l'exception des quatrième, cinquième et sixième conclusions de la décision D-2021-141 qui concernent les frais des intervenants;

RENOIE 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;

SANS FRAIS, considérant la renonciation d'Hydro-Québec aux frais de justice en l'instance. »

5. Dans la section du Jugement relative au remède approprié, l'honorable juge Harvie explique comme suit les raisons expliquant le renvoi du dossier devant la Régie, afin que celle-ci détermine les suites à donner au Jugement à la lumière de ses larges pouvoirs :

« [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 concernées. Ainsi, la Régie peut user de ses larges pouvoirs pour déterminer les suites à donner au présent jugement.

[199] À ce sujet, la Cour d'appel mentionne dans l'arrêt *Domtar inc. c. Produits Kruger ltée*, 2010 QCCA 1934 :

[33] Il faut respecter, en effet, la volonté du législateur et éviter l'immixtion des tribunaux judiciaires dans des débats ou des matières que le législateur a voulu réserver à des instances spécialisées. Il va sans dire que les décisions que rendent celles-ci sont soumises au contrôle judiciaire de la Cour supérieure [...]. C'est de cette manière qu'on garantit au mieux l'équilibre entre la fonction judiciaire généraliste et la fonction quasi judiciaire ou administrative spécialisée.

[34] Or, l'on a justement affaire en la Régie de l'énergie à une telle instance spécialisée et même surspécialisée, qui exerce non seulement des fonctions juridictionnelles, mais aussi des fonctions de régulation d'un marché fort complexe, qui est celui de l'énergie, et particulièrement celui de l'électricité. C'est le type même de l'entité administrative polycentrique et multifonctionnelle, jouissant d'un point de vue privilégié sur l'organisation et les conditions du service d'électricité, tenant compte des objectifs exprimés par le législateur [...].

[35] Cela étant, il faut interpréter les pouvoirs conférés à la Régie de l'énergie de manière à ce que celle-ci puisse exercer ses fonctions et user pleinement de la compétence qui lui est dévolue par le législateur. Il ne s'agit pas, bien sûr, de l'investir de pouvoirs que la loi ne lui aurait pas donnés, mais, simplement, de donner leur entière portée à ceux qui lui ont été conférés.

[...]

[38] Il reste néanmoins que le législateur, outre les recours spécifiques qu'il a ainsi confiés à la Régie, attribue à celle-ci la compétence exclusive de « décider de toute autre demande soumise en vertu de la loi » (« decide any other application filed under this Act »). Ces termes sont suffisamment larges pour qu'on y voie, à l'instar de la juge de première instance, une habilitation générale à statuer sur toute demande qui, ne faisant pas l'objet d'un recours particulier, est néanmoins rattachée à la loi, à son interprétation ou à son application : tout différend de cette sorte relève de la Régie de l'énergie. Une telle interprétation est par ailleurs conforme à l'esprit de la loi, à sa structure générale, à son objectif et à la mission confiée à la Régie.

[39] De surcroît, cette habilitation générale est renforcée par le paragraphe 2 du premier alinéa du même article, qui confie à la Régie le pouvoir de surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité [...] et ce, afin de s'assurer que les consommateurs [...] aient des approvisionnements suffisants.

[Citation omise; Soulignements du Tribunal]

[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. »

(références omises)

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 LRÉ 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 2022².

² Le 1^{er} décembre est considéré la date de début de l'hiver du point de vue des approvisionnements énergétiques et notamment de la GDP Affaires.

8. Le Distributeur précise que la période d'adhésion pour l'option tarifaire GDP Affaires en vue de l'hiver 2022-2023 s'est terminée en septembre 2022, soit avant que la Cour supérieure ne prononce le Jugement.
9. À la suite de cette période d'adhésion, le Distributeur prévoit pour l'hiver 2022-2023 une contribution de la GDP Affaires de 425 MW d'effacement pour un total de près de 3 400 abonnements.
10. Le Distributeur souligne également qu'afin de participer à la GDP Affaires, les participants peuvent être amenés à faire, préalablement au début de la saison hivernale, différents investissements comme, à titre d'exemples, l'achat ou l'entretien d'une génératrice ou encore l'accompagnement par des firmes spécialisées en gestion de l'énergie.
11. En ces circonstances, et conformément au Jugement, le Distributeur s'adresse à la Régie afin qu'elle prononce une ordonnance de sauvegarde nécessaire au maintien de la GDP Affaires pour l'hiver 2022-2023, permettant ainsi de déployer les efforts pour la mise en place d'un nouveau tarif GDP Affaires qui serait effectif pour l'hiver 2023-2024.
12. Cette ordonnance est nécessaire à la fois afin de préserver les droits des clients qui ont adhéré à la GDP Affaires et afin de permettre au Distributeur de bénéficier d'un moyen essentiel de gestion de la pointe pour l'hiver 2022-2023.
13. Le Distributeur souligne qu'il a poursuivi la GDP Affaires lors de l'hiver 2019-2020 en vertu d'une ordonnance de sauvegarde rendue par la Régie et l'absence de tarif, même provisoire (décision D-2019-092) et ce, postérieurement à la décision de la Régie qui qualifiait la GDP Affaires d'option tarifaire.
14. La présente situation n'est donc pas inédite et il ne fait aucun doute que la présente demande d'ordonnance de sauvegarde fait partie des mesures que peut valablement prendre la Régie en vertu de sa loi constitutive, qui plus est à l'invitation du Jugement.
15. Pour les raisons invoquées ci-après, le maintien de la GDP Affaires pour l'hiver 2022-2023 est nécessaire pour équilibrer son bilan en puissance. Le Distributeur propose de reconduire 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.

II. LES CRITÈRES

16. L'article 34 de la LRÉ confère à la Régie la discrétion nécessaire pour rendre toute ordonnance propre à sauvegarder les droits :

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.

17. Lorsqu'elle considère une demande formulée en vertu de cet article, la Régie réfère, sans se lier, aux critères de l'injonction interlocutoire, soit :

a. l'apparence d'un droit, soit une perspective raisonnable de succès ;

b. 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 ;

c. l'importance relative ou « balance » des inconvénients favorisant l'exécution ou le sursis d'exécution.

18. L'application de ces trois critères doit cependant être modulée suivant l'objet de la décision visée et des effets de la demande soumise, en faveur d'une interprétation moins exigeante, donc plus souple de ces critères :

« Ces critères visent différentes alternatives : l'apparence de droit, le préjudice sérieux ou irréparable ou la situation de fait ou de droit de nature à rendre le jugement final inefficace. Ces critères, s'ils devaient s'appliquer systématiquement à toute demande de suspension d'une décision, sont très exigeants. La Régie considère que leur application peut être modulée suivant l'objet de la décision dont on demande la révision et les effets de la demande de suspension de la décision en question. »

Décision D-2006-133, p. 5, citée avec approbation par la décision D-2016-050, p. 15.

19. Dans l'exercice de sa discrétion et de cette faculté de moduler selon l'espèce, la Régie doit assurer, notamment, un traitement équitable du Distributeur et la protection de la clientèle, conformément à l'article 5 de la LRÉ.
20. Le Distributeur soutient que ces conditions sont établies en l'instance pour les motifs décrits ci-dessous.

EXISTENCE D'UNE APPARENCE DE DROIT

21. Au stade de la demande en vertu de l'article 34 de la LRÉ, l'identification d'une question sérieuse à trancher à la suite d'un examen sommaire des fondements de la demande suffit pour satisfaire au critère de l'apparence de droit.
22. Il s'agit en l'espèce de constater l'importance de la GDP Affaires afin d'équilibrer le bilan en puissance du Distributeur et les conséquences découlant, tant pour le Distributeur et sa clientèle que des participants à la GDP Affaires, d'une suspension de celle-ci pour l'hiver 2022-2023.
23. La présente demande répond au Jugement, lequel renvoie le dossier de la GDP à la Régie afin que celle-ci statue sur les suites à donner à celui-ci. La Cour supérieure souligne à cet effet la compétence exclusive de la Régie « 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 concernées. »
24. L'honorable juge Harvie souligne, de plus, que « la Régie peut user de ses larges pouvoirs pour déterminer les suites à donner au présent jugement ».
25. Tel que précisé précédemment, le Distributeur se prévaut de l'article 48.4 de la LRÉ. Cela étant, il s'agit de mettre en place une situation transitoire, nécessaire à l'équilibre énergétique et permettant d'assurer la protection des clients participants et la survie de cette offre.
26. L'article 31 al. 1, 2^o confère par ailleurs à la Régie la compétence exclusive afin de s'assurer, entre autres choses, que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants.

27. La contribution au bilan en puissance en provenance de la GDP Affaires répond à cette nécessité de suffisance des approvisionnements, tel que la Régie l'avait d'ailleurs reconnue³.
28. Au stade provisoire, la Régie n'est pas saisie ni ne dispose de la demande et ne procède qu'à une évaluation préliminaire et provisoire du droit en se gardant de trancher la question au fond.
29. La situation décrite ci-haut et les enjeux soulevés sont sérieux. Le Distributeur est d'avis que le tarif GDP Affaires est nécessaire à l'équilibre du bilan tant pour l'hiver 2022-2023 que pour les prochains hivers et que la proposition tarifaire qu'il soumettra à la Régie, suivant la prise d'un décret de la part du gouvernement, a des chances raisonnables d'être approuvée et d'être en vigueur dès l'hiver 2023-2024.
30. La présente demande d'ordonnance de sauvegarde est donc nécessaire en regard du contexte énergétique actuel.

PRÉSENCE D'UN PRÉJUDICE SÉRIEUX OU IRRÉPARABLE POUR HYDRO-QUÉBEC ET POUR LES PARTICIPANTS

31. Un préjudice sérieux ou irréparable est un préjudice qui ne peut être quantifié monétairement ou un préjudice auquel il ne peut être remédié, en général parce qu'une partie ne peut être dédommée par l'autre.
32. Il a été démontré dans de nombreux dossiers l'importance de la contribution de la GDP Affaires au bilan en puissance du Distributeur.
33. Le Jugement le reconnaît d'ailleurs, et celle-ci est expressément considérée par la Cour supérieure pour renvoyer le dossier à la Régie afin que celle-ci détermine les suites à donner au dossier.

« [197] (...) 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. »

³ Voir notamment la décision D-2019-092, paragr. 16.

34. Une stabilité dans l'offre de la GDP Affaires est nécessaire afin de maintenir un intérêt auprès des participants et donc assurer la survie de cette offre. S'il fallait suspendre la GDP Affaires, ne serait-ce qu'un hiver, il est envisageable que plusieurs participants ne seraient pas de retour les hivers prochains. Il en est de même s'il fallait, de façon rétroactive, annuler la GDP Affaires pour les hivers 2020-2021 et 2021-2022.
35. La poursuite de l'offre GDP Affaires est également nécessaire afin de se prémunir d'effets sérieux et irréversibles sur les approvisionnements du Distributeur et préserver l'équilibre énergétique du Québec pour l'hiver 2022-2023.
36. De plus, tel que mentionné précédemment, la période de recrutement pour l'hiver 2022-2023 a pris fin en septembre 2022, soit avant le Jugement. Les clients ayant adhéré à la GDP Affaires pour l'hiver 2022-2023 ont donc une expectative quant à la mise en place de la GDP Affaires pour l'hiver prochain.
37. Il est respectueusement soumis, qu'une ordonnance de sauvegarde permettant la poursuite de la GDP Affaires pour l'hiver 2022-2023 en attendant le dépôt d'un dossier formel est la seule option permettant d'atteindre une équité sur le plan individuel, soit pour les participants, et au plan collectif, pour Hydro-Québec et sa clientèle.
38. Il est, au contraire, soumis que personne ne subirait de préjudice s'il fallait maintenir la GDP Affaires pour l'hiver 2022-2023.
39. Une ordonnance de sauvegarde constitue donc le moyen approprié, compte tenu du contexte particulier du présent dossier, qui permettrait à Hydro-Québec d'éviter de tels préjudices.

BALANCE DES INCONVÉNIENTS PENCHANT DU CÔTÉ D'HYDRO-QUÉBEC

40. Lorsque le droit invoqué est clair, il ne sera pas nécessaire de se pencher sur le critère de la balance des inconvénients. En l'occurrence, Hydro-Québec considère que le critère de l'importance relative des inconvénients n'a pas à être examiné considérant son droit clair à la demande formulée.

41. Toutefois, si la Régie considérait néanmoins qu'il est opportun d'examiner ce critère, le Distributeur est d'avis que la balance des inconvénients milite fortement en faveur d'une solution permettant le maintien de la GDP Affaires pour l'hiver 2022-2023, en attendant que le processus menant à l'approbation d'un tarif soit complété.
42. En effet, il est soumis l'importance de s'assurer d'avoir des approvisionnements suffisants. Le Distributeur et au final, sa clientèle, subirait un préjudice important s'il ne pouvait compter sur la contribution de la GDP Affaires pour l'hiver 2022-2023.
43. La Régie doit également considérer les inconvénients que sont susceptibles de subir les adhérents si la GDP Affaires devait ne pas être reconduite pour l'hiver 2022-2023.
44. À l'inverse, le Distributeur n'identifie aucun inconvénient si la Régie devait prononcer une ordonnance de sauvegarde.
45. Ainsi, la protection de l'équilibre énergétique du Québec doit être priorisée.
46. La balance des inconvénients penche donc clairement en faveur du maintien de la GDP Affaires pour l'hiver 2022-2023 et cette demande s'inscrit dans l'intérêt public.

III. CONCLUSION

47. Pour l'ensemble des motifs énoncés précédemment, le Distributeur demande respectueusement à la Régie de prononcer, dans les meilleurs délais, une ordonnance de sauvegarde permettant de continuer à honorer les engagements par les participants pour la GDP Affaires pour l'hiver 2022-2023.
48. Cette ordonnance de sauvegarde permettra de considérer la GDP Affaires au bilan en puissance pour l'hiver 2022-2023, en attendant la réalisation des démarches nécessaires pour l'obtention d'un tarif GDP Affaires définitif.
49. Nul ne subira de préjudice par suite d'une telle ordonnance. Au contraire, sans ordonnance, le Distributeur et sa clientèle ainsi que les adhérents à la GDP Affaires subiront des préjudices certains.

50. La présente demande est bien fondée en faits et en droit.

POUR CES MOTIFS, PLAISE À LA RÉGIE :

ACCUEILLIR la présente demande;

PRONONCER une ordonnance de sauvegarde pour 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 ;

LE TOUT, RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 21 octobre 2022

(s) Affaires juridiques Hydro-Québec

Affaires juridiques Hydro-Québec
(Me Simon Turmel)

AFFIRMATION SOLENNELLE

Je, soussigné, François-Olivier Galarneau, chef Pratiques d'affaires et expertises commerciales, Hydro-Québec groupe Exploitation et expérience client, au 2, Complexe Desjardins, Tour Est, 18^e étage, en la ville de Montréal, province de Québec, affirme solennellement ce qui suit :

1. La présente demande (R-4208-2022) a été préparée sous ma supervision et mon contrôle;
2. J'ai une connaissance personnelle des faits allégués dans la présente demande;
3. Tous les faits allégués dans la présente demande sont vrais.

Et j'ai signé à Montréal, ce 21^e jour d'octobre 2022.

(S) François-Olivier Galarneau

François-Olivier Galarneau

Déclaré solennellement par vidéo conférence à Chambly,
ce 21^e jour d'octobre 2022

(S) Josée Gagnon

Josée Gagnon, commissaire à l'assermentation
pour tous les districts du Québec #150 462