

# COUR SUPÉRIEURE

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-113361-201

DATE : 4 octobre 2022

---

**SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE JUDITH HARVIE, J.C.S.**

---

**HYDRO-QUÉBEC**

Demanderesse

c.

**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

Défenderesse

-et-

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

**ASSOCIATION DE COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE QUÉBEC (ACEFQ)**

**ASSOCIATION DES STATIONS DE SKI DU QUÉBEC (ASSQ)**

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

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

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

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

**REGROUPEMENT DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE  
(ROÉÉ)**

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

**STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (SÉ)**

**UNION DES CONSOMMATEURS (UC)**

Mis en cause

---

**JUGEMENT**

---

**1. APERÇU**

[1] Il s'agit d'un pourvoi en contrôle judiciaire d'Hydro-Québec à l'encontre de décisions rendues par la Régie de l'énergie (**Régie**), un organisme administratif institué en vertu de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>1</sup>.

[2] Hydro-Québec distribue de l'électricité et, à ce titre, se trouve assujettie à certains pouvoirs réglementaires et juridictionnels de la Régie. Cette dernière a notamment pour mission de fixer les tarifs de distribution d'électricité, en recueillant des avis provenant de divers intervenants intéressés à ces questions, dont des groupes de consommateurs et environnementaux.

[3] La principale décision contrôlée porte sur l'impact de la nouvelle *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*<sup>2</sup> sur le pouvoir de la Régie de fixer un nouveau tarif de distribution d'électricité.

[4] En 2019, l'Assemblée nationale adopte cette loi dont l'effet principal consiste à modifier l'exercice de la compétence de la Régie de fixer et modifier les tarifs de distribution d'électricité. Cet exercice devient quinquennal<sup>3</sup> plutôt qu'annuel, comme la Régie avait l'habitude de le faire auparavant. Seules les demandes d'Hydro-Québec, dûment appuyées par décret gouvernemental, permettront avant l'expiration de ce délai la fixation de nouveaux tarifs ou la modification de ceux existants.

[5] Avant cette entrée en vigueur, et dans le cadre d'une instance qui était déjà mûe devant elle, la Régie détermine que la *Gestion de la demande en puissance pour sa clientèle d'Affaires* d'Hydro-Québec (**Gestion de la demande en puissance** ou **GDP**)

---

<sup>1</sup> *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRQ, c. R-6.01 (**Loi sur la Régie**).

<sup>2</sup> L.Q. 2019, c. 27 (**Loi sur la simplification**). Les modifications pertinentes qu'elles apportent à la *Loi sur la Régie* et la *Loi sur Hydro-Québec*, RLRQ c. H-5 (**Loi sur Hydro-Québec**) sont en annexe au jugement.

<sup>3</sup> Sous réserve de certaines exceptions et de l'indexation.

constitue un tarif optionnel et non pas un programme d'efficacité énergétique. En raison de cette décision, la Régie demande à Hydro-Québec de lui faire des représentations quant à la fixation de ce tarif (**Tarif GDP**), demande qui intervient après l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la *Loi sur la simplification*. Hydro-Québec refuse de le faire au motif que l'entrée en vigueur de cette loi retire la compétence de la Régie de fixer un nouveau tarif avant le 1<sup>er</sup> avril 2025 en l'absence d'un décret gouvernemental.

[6] La Régie rejette cette position, estimant que, dans la mesure où l'instance avait débuté devant elle avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la simplification*, les anciennes dispositions s'appliquent. Elle conclut donc qu'elle demeure compétente pour fixer le Tarif GDP (**Décision** ou **Décision sur la compétence**).

[7] Hydro-Québec se pourvoit en contrôle judiciaire de cette décision, l'estimant déraisonnable.

[8] La Régie et les intervenants mis en cause invoquent la prématurité du recours et l'absence d'épuisement des recours. Certains mis en cause contestent également le pourvoi quant à son mérite. Ils estiment que la décision de la Régie est raisonnable considérant la compétence spécialisée de cette instance.

[9] Le Tribunal doit trancher les aspects suivants :

- L'opportunité du pourvoi alors qu'on soulève sa prématurité et le défaut d'Hydro-Québec d'épuiser les recours;
- La norme de contrôle applicable;
- Le contrôle de la décision sur le fond;
- Le remède applicable.

[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.

[11] Une mise en contexte détaillé est nécessaire avant de s'attarder à l'analyse des questions en litige qui appuie ces conclusions.

## 2. CONTEXTE

[12] En 2015, Hydro-Québec démarre un projet-pilote de *Gestion de la demande en puissance*<sup>4</sup>. Elle le qualifie de programme d'efficacité énergétique. Ce projet-pilote vise la réduction en période de pointe hivernale de la demande électrique de clients commerciaux et institutionnels participants. Pour ce faire, Hydro-Québec accorde une aide financière pour compenser certains coûts directs et indirects des participants. Cette aide est tributaire de la puissance qu'ils rendent disponible.

[13] L'économie d'énergie qui en découle permet à Hydro-Québec d'épargner en réduisant les achats d'électricité sur les marchés externes. Ces achats servent à combler les besoins énergétiques lorsque la demande est élevée et incidemment les coûts<sup>5</sup>.

[14] L'année suivante, Hydro-Québec transforme le projet-pilote en programme à part entière. Au fil des ans, Hydro-Québec expose les développements entourant la GDP à la Régie dans le cadre de son plan d'approvisionnement, de son plan directeur ainsi que lors d'approbation de budgets de décisions tarifaires<sup>6</sup>.

[15] En mars 2018, la Régie souligne dans une décision tarifaire le manque de clarté de la nature juridique de la GDP<sup>7</sup>. Elle crée devant elle une instance distincte afin de clarifier cette question, soit le dossier R-4041-2018 (**Dossier GDP**).

[16] Dans l'intervalle, la Régie émet une ordonnance de sauvegarde pour permettre à Hydro-Québec de poursuivre la GDP pour l'hiver 2018-2019 à titre de programme « sans se prononcer de manière finale sur [sa] nature juridique »<sup>8</sup>. En 2019, la Régie prolonge l'ordonnance de sauvegarde pour l'hiver 2019-2020<sup>9</sup>.

[17] Début décembre 2019, la Régie rend sa décision sur la nature juridique de la GDP. Elle rejette la prétention d'Hydro-Québec selon laquelle la GDP se qualifie de programme d'efficacité énergétique. Elle « juge que [la GDP], tel que mis en œuvre actuellement et avec les caractéristiques préconisées par le Distributeur [Hydro-Québec], constitue plutôt

<sup>4</sup> Pièce P-1, Demande tarifaire 2015-2016, interventions en efficacité énergétique, p. 19, à cette époque le projet s'appelait « Programme Charges interruptibles - Bâtiments CI ».

<sup>5</sup> Pour une explication détaillée de la GDP Affaires, voir la Pièce P-9, Décision D-2019-164, paragr. 29-34 et 151-201.

<sup>6</sup> Pièce P-2, Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2016-2017, paragr. 680; Pièce P-3, Hydro-Québec distribution, efficacité énergétique, 2016-07-28, p. 13-14, 18, 23-25, 33-35; Pièce P-27, Plan d'approvisionnement 2017-2026 approuvé par la Régie par sa décision D-2017-140 (Pièce P-28); Pièce P-4, Décision tarifaire D-2017-022 avec autorisation du budget global de l'ensemble des interventions en efficacité énergétique, paragr. 517-524; Pièce P-5, Demande tarifaire 2017-2018 d'Hydro-Québec qui réfère au GDP Affaires, p. 11, 13, 17, 23-24, 26, 28-30; Pièce P-6, Décision tarifaire D-2018-025 de la Régie qui réfère au programme GDP Affaires, paragr. 238-270 et 517-560.

<sup>7</sup> Pièce P-6, Décision tarifaire D-2018-025, paragr. 264 et 276. Voir également Pièces MC-SÉ-10, Décision D-2019-025, paragr. 52 et MC-SÉ-11, Décision D-2019-88, paragr. 191.

<sup>8</sup> Pièce P-7, Décision D-2018-113, paragr. 64.

<sup>9</sup> Pièce P-8, Décision D-2019-092.

une offre tarifaire, de nature optionnelle » (**Décision de qualification**)<sup>10</sup>. La Régie demande à Hydro-Québec de soumettre une proposition tarifaire au plus tard à la fin février 2020.

[18] Dans les jours qui suivent la *Décision de qualification*, certains articles de la *Loi sur la simplification* entrent en vigueur<sup>11</sup>.

[19] Fin février 2020, Hydro-Québec écrit à la Régie pour l'informer qu'en raison de la *Loi sur la simplification*, elle attendra au début d'avril 2025 pour donner suite à la *Décision de qualification* en ce qui a trait aux demandes concernant la fixation du Tarif GDP. En effet, selon Hydro-Québec, cette loi modifie la *Loi sur la Régie* de façon à exiger un décret gouvernemental pour « qu'un dossier permettant à la Régie de modifier les tarifs prévus [...] puisse être initié » avant ce moment<sup>12</sup>. Elle demande à la Régie de « reconnaître les caractères respectivement prématurés et caducs des ordonnances prévues à la [Décision de qualification] »<sup>13</sup>.

[20] Par ailleurs, elle informe la Régie de l'évolution du Programme GDP qu'elle considère toujours en vigueur. Elle rappelle l'objectif annoncé pour ce programme dans le Plan d'approvisionnement 2020-2029 présenté devant la Régie et souligne qu'elle « entend [le] faire évoluer [...] de manière à atteindre cet objectif ambitieux et pourrait donc le modifier, le bonifier et faire varier le montant de l'appui financier en conséquence, de manière à s'ajuster aux besoins des clients visés »<sup>14</sup>. Au moment de fixer les tarifs en 2025, Hydro-Québec « apportera alors les ajustements nécessaires compte tenu de l'évolution du Programme et des coûts dont il demandera la reconnaissance »<sup>15</sup>.

[21] À la suite de cette correspondance, la Régie demande des commentaires aux intervenants ainsi qu'une réplique d'Hydro-Québec sur sa compétence de fixer immédiatement le Tarif GDP à la suite de l'entrée en vigueur de la *Loi sur la simplification*.

[22] Fin juillet 2020, la Régie rend sa décision à cet égard et rejette la position d'Hydro-Québec (**Décision sur la compétence**)<sup>16</sup>. Elle conclut que sa décision du début décembre 2019 demeure légale et exécutoire. Selon elle, le régime légal antérieur survit pour les fins du dossier et, conséquemment, elle détient la compétence exclusive de fixer le Tarif GDP à son initiative au moment qu'elle le juge opportun. Cette décision est à l'origine du pourvoi en contrôle judiciaire.

[23] La Régie plaide devant le Tribunal, non pas pour défendre sa décision sur le fond, mais plutôt pour argumenter : (1) que la Cour supérieure ne devrait pas se saisir du

<sup>10</sup> Pièce P-9, Décision D-2019-164, paragr. 200.

<sup>11</sup> Art. 23 de la *Loi sur la simplification*. Il est à noter que le reste des dispositions entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2020.

<sup>12</sup> Pièce P-11.

<sup>13</sup> *Id.*, p. 3.

<sup>14</sup> *Id.*, p. 2.

<sup>15</sup> *Id.*, p. 3. Voir également la Pièce P-13.

<sup>16</sup> Pièce P-14.

pourvoi; (1) la norme de contrôle applicable et (3) que la Régie avait compétence pour se prononcer sur cette question.

[24] Les intervenants devant la Régie sont mis en cause. De l'ensemble, le mis en cause Stratégies Énergétiques (**Stratégies Énergétiques**) comparaît et participe à l'audience ainsi que l'Union des consommateurs (**UC**)<sup>17</sup>. Le mis en cause Stratégies Énergétiques considère que le Tribunal doit renvoyer le dossier en révision devant une autre instance de la Régie. Subsidièrement, il appuie la position d'Hydro-Québec quant au caractère déraisonnable de la Décision. Le mis en cause UC défend la Décision de la Régie.

[25] Avant de se tourner vers l'analyse des arguments des parties, une révision des modifications pertinentes apportées par la *Loi sur la simplification* s'impose.

### **Loi sur la simplification**

[26] La *Loi sur la Régie* accorde une compétence exclusive à la Régie pour fixer et modifier les tarifs de distribution d'électricité<sup>18</sup>.

[27] La *Loi sur la simplification* ne modifie pas la compétence exclusive de la Régie de fixer et modifier les tarifs de distribution d'électricité. En effet, l'article 31 al. (1) 1° de la *Loi sur la Régie* demeure inchangé. Il reste interdit pour Hydro-Québec de convenir de tarif de distribution d'électricité avec ses clients<sup>19</sup>.

[28] Cependant, elle simplifie le processus de fixation et de modification des tarifs de distribution d'électricité. Avant son entrée en vigueur, la Régie pouvait exercer son pouvoir de tarification en matière de distribution d'électricité sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative, et ce, à tout moment<sup>20</sup>. Dans les faits, elle procédait annuellement à l'exercice. L'article 22.0.1 de la *Loi sur Hydro-Québec* prévoyait que « [l]es tarifs et les conditions auxquels l'énergie est distribuée sont fixés par la Régie ».

[29] La *Loi sur la simplification* modifie en substance la façon dont s'exerce la compétence de la Régie. Au moment de sa sanction, l'article 6 (1) de la *Loi sur la simplification* modifie l'article 48 al. (1) de la *Loi sur la Régie* pour y supprimer le pouvoir de la Régie de fixer ou modifier en tout temps les tarifs ou selon toute demande. Les tarifs

---

<sup>17</sup> Les mis en cause, l'Association de coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (**ACEFO**), l'Association de coopérative d'économie familiale de Québec (**ACEFQ**), la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (**FCEI**) et le Regroupement des organismes environnementaux en énergie (**ROEE**) appuient la position de l'Union des consommateurs. Quant à la ROEE, elle appuie également les représentations de la Régie.

<sup>18</sup> Art. 31 de la *Loi sur la Régie*. Voir également les art. 32 et 34 de la *Loi sur la Régie*.

<sup>19</sup> Les modifications aux articles 53 et 54 de la *Loi sur la Régie* par la *Loi sur la simplification*, malgré un ajout, ne changent pas ce principe.

<sup>20</sup> Art. 48 de la *Loi sur la Régie* avant la modification par la *Loi sur la simplification*.

en vigueur ne peuvent être modifiés et de nouveaux tarifs ne peuvent être fixés jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2020.

[30] À cette date, la *Loi sur la simplification* modifie l'article 22.0.1 de la *Loi sur Hydro-Québec* afin de prévoir que les tarifs de distribution sont ceux fixés à l'annexe I qui est ajoutée à la *Loi sur Hydro-Québec*.

**22.0.1.** 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.

[...]

[Soulignements du Tribunal]

[31] La *Loi sur la simplification* modifie la *Loi sur Hydro-Québec* afin de prévoir l'indexation annuelle des tarifs le 1<sup>er</sup> avril de chaque année<sup>21</sup>.

[32] Dorénavant, la Régie fixe et modifie les tarifs de distribution prévus à l'annexe I à la demande d'Hydro-Québec, tous les cinq ans en débutant le 1<sup>er</sup> avril 2025<sup>22</sup>. Elle peut également fixer un nouveau tarif avant ce moment si le distributeur d'électricité lui demande de le faire avant l'échéance de cinq ans. Pour ce faire, le distributeur doit présenter un rapport au gouvernement pour le convaincre de la nécessité de fixer un nouveau tarif et ce dernier doit adopter un décret.

**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.

[Soulignements du Tribunal]

[33] Dans ce cas, la *Loi sur la Régie* modifiée par la *Loi sur la simplification* prévoit expressément que la Régie peut modifier l'annexe I<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Art. 22.0.1.1, al. 1 et 2 de la *Loi sur Hydro-Québec*, ajouté par l'art. 2 de la *Loi sur la simplification*.

<sup>22</sup> Art. 48.2 de la *Loi sur la Régie*, ajouté par l'art. 6 de la *Loi sur la simplification*.

<sup>23</sup> Art. 48.6 de la *Loi sur la Régie*, ajouté par l'art. 6 de la *Loi sur la simplification*.

[34] Enfin, la *Loi sur la simplification* inclut la disposition transitoire suivante :

**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.

[Soulignements du Tribunal]

[35] Le législateur prévoit explicitement la survie des anciennes dispositions afin que la Régie fixe les tarifs dans deux dossiers en cours qui sont précisés (R-4045-2018 et R-4091-2019).

## **ANALYSE**

### **3. Objection à la preuve**

[36] D'abord, quelques mots sur l'objection formulée par Hydro-Québec quant au dépôt de deux pièces communiquées par la Régie au moment des représentations supplémentaires pour informer le Tribunal sur le processus de fixation des tarifs<sup>24</sup>. Elle plaide que ce dépôt est tardif, qu'elle n'est pas en mesure d'en connaître le contexte de rédaction ni d'en assigner les auteurs. Cet argument étonne pour l'un des deux documents qui émanent d'Hydro-Québec. En tout état de cause, il s'agit de documents antérieurs aux audiences devant le Tribunal et la Régie. Ils n'étaient pas en preuve devant la Régie. Il s'agit d'un ajout à la preuve dans le contexte d'un pourvoi en contrôle judiciaire, dont les documents sont soumis plus que tardivement. En outre, leur contenu est d'une pertinence limitée.

[37] La Régie y réfère simplement pour informer plus amplement le Tribunal sur le processus de fixation d'un tarif qui est un processus complexe relevant d'une expertise spécialisée. Ces faits ne font aucun doute à la lecture des décisions de la Régie qui déterminent la nature de la GDP et fixent le Tarif GDP. Nul besoin de ces pièces pour le

---

<sup>24</sup> Pièce RÉ-6 (communiquée) : Régie de l'énergie, Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel, Perspective 2030, aux pages 34 et suivantes (Principes tarifaires); Pièce RÉ-7 (communiquée) : Hydro-Québec Distribution, Rapport déposé lors des consultations publiques de la Régie, Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel de la Régie de l'Énergie, aux pages 13-14 et 20-22.

constater. D'ailleurs, la Cour d'appel reconnaît la nature hautement spécialisée de la Régie de l'énergie dans l'arrêt *Domtar inc. c. Produits Kruger ltée*<sup>25</sup> quant à ses fonctions de régulation du marché « fort complexe » de l'électricité.

[38] Quant aux deux documents, personne ne les utilise de façon utile au débat dans les arguments supplémentaires, bien que le Tribunal avait pris sous réserve l'objection formulée par Hydro-Québec. La Régie ne défend pas leur dépôt en preuve. Seul le mis en cause Stratégies Énergétiques présente des arguments en ce sens. Selon lui, l'intérêt public commande que le Tribunal prenne connaissance de tous les documents que le tribunal administratif veut lui transmettre, alors que ses décisions sont l'objet d'un contrôle judiciaire.

[39] Au contraire, la règle veut que seule la preuve déposée devant le décideur administratif soit considérée dans le cadre d'un pourvoi en contrôle judiciaire, sauf les exceptions qui ne s'appliquent pas aux pièces en cause<sup>26</sup>. En tout état de cause, la Régie doit respecter les règles de preuve pour faire valoir ses arguments et déposer en temps opportun les documents qu'elle veut mettre en preuve ou justifier une demande tardive. Elle ne respecte pas ces principes. Pour tous ces motifs, le Tribunal fait droit à l'objection d'Hydro-Québec et ne permet pas le dépôt des pièces RÉ-6 et RÉ-7.

#### **4. Prématuration et épuisement des recours**

[40] La Régie plaide que le Tribunal devrait refuser de se saisir du contrôle judiciaire. Selon elle, le pourvoi est prématuré puisqu'il porte sur une décision interlocutoire et que, par ailleurs, le processus administratif n'a pas été épuisé. En effet, selon la *Loi sur la Régie*, une décision de celle-ci peut dans certains cas être révisée par une deuxième formation. La Régie est d'avis qu'Hydro-Québec devait épuiser ce processus avant d'entreprendre son pourvoi. Selon elle, Hydro-Québec ne démontre pas une situation exceptionnelle justifiant de passer outre ces principes. Ces arguments suffiraient à rejeter le pourvoi selon la Régie.

[41] Hydro-Québec plaide que le pourvoi ne saurait être qualifié de prématuré alors que la Régie a rendu une décision au fond qui fixe le Tarif GDP. Quant à l'épuisement des recours administratifs, elle prétend que l'article 529 *C.p.c.* autorise le pourvoi en contrôle judiciaire, car la Décision de la Régie entraîne un défaut de compétence. Enfin, elle considère que la révision ne constitue pas un recours adéquat justifiant de rejeter le pourvoi en contrôle judiciaire.

[42] Le mis en cause Stratégies Énergétiques prétend que le Tribunal ne devrait pas contrôler la décision alors qu'il existe un mécanisme de révision des décisions qui n'a pas été épuisé. Selon Stratégies Énergétiques, le Tribunal doit user de sa discrétion pour rejeter le pourvoi et renvoyer le dossier en révision devant un autre banc de la Régie

<sup>25</sup> 2010 QCCA 1934, paragr. 34.

<sup>26</sup> *Procureure générale du Québec c. Association des juristes de l'État*, 2018 QCCA 1763, paragr. 26-29.

considérant la complexité des questions soulevées. Il prétend qu'il s'agit d'une question d'intérêt public. Selon lui, le processus de révision équivaut à un pourvoi en contrôle judiciaire<sup>27</sup>.

[43] Pour les motifs qui suivent, la Régie et les mis en cause ne convainquent pas qu'il y a lieu d'user de la discrétion du Tribunal pour refuser de se saisir du fond du pourvoi.

#### 4.1 Faits pertinents à la question en litige

[44] La *Décision de qualification* de la Régie rendue au début décembre 2019 conclut que la mesure de *Gestion de la Demande en Puissance* développée par Hydro-Québec constitue une offre tarifaire de nature optionnelle et non un programme d'efficacité énergétique. Cette décision ne fait l'objet d'aucune demande en révision ni de demande de pourvoi en contrôle judiciaire. Il y a chose jugée sur cet aspect<sup>28</sup>.

[45] La *Décision sur la compétence* de la Régie rendue à la fin juillet 2020 conclut qu'elle peut fixer le Tarif GDP malgré l'entrée en vigueur de certains articles de la *Loi sur la simplification*. À la suite de cette décision, Hydro-Québec entame devant la Régie une demande de révision jointe à une demande de sursis d'exécution<sup>29</sup>. La Régie (révision) rejette la demande de sursis au début d'août 2020<sup>30</sup>.

[46] Fin août 2020, Hydro-Québec dépose devant la Cour supérieure un pourvoi en contrôle judiciaire de la *Décision sur la compétence* et du refus de la Régie (révision) de surseoir. Elle demande également à la Cour supérieure de surseoir aux décisions de la Régie ainsi qu'aux procédures pendantes dans le Dossier GDP jusqu'à l'issue du pourvoi en contrôle judiciaire.

[47] Entretemps, le processus devant la Régie se poursuit, laquelle rend à la mi-septembre 2020, une ordonnance de sauvegarde qui fixe pour l'hiver 2020-2021 un Tarif GDP provisoire<sup>31</sup>. La Régie rend cette ordonnance alors que la demande de sursis devant la Cour supérieure est en délibéré.

[48] Le 21 septembre 2020, la Cour supérieure rejette la demande de sursis d'Hydro-Québec au motif que cette dernière ne démontre pas un préjudice sérieux ou irréparable, bien que le pourvoi soulève des questions sérieuses<sup>32</sup>. Elle ajoute que la balance des inconvénients favorise le maintien du *statu quo*. Le tribunal reconnaît que l'urgence justifiait la Régie d'émettre une ordonnance de sauvegarde qui adopte un tarif provisoire.

<sup>27</sup> Plan d'argumentation de S.É. daté du 10 décembre 2021, p. 19 premier paragraphe qui réfère à l'argumentaire en section 1.2, p. 12-13.

<sup>28</sup> Art. 2848 *C.c.Q.* Voir également : *Nasifoglu c. Complexe St-Ambroise inc.*, 2005 QCCA 559.

<sup>29</sup> Pièce P-15.

<sup>30</sup> Pièce P-16, Décision D-2020-105.

<sup>31</sup> Pièce P-17, Décision 2020-120 datée du 14 septembre 2020.

<sup>32</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2020 QCCS 3002.

[49] Début novembre 2020, Hydro-Québec retire sa demande de révision devant la Régie (révision) et demande la fermeture du dossier<sup>33</sup>. Le mis en cause Stratégies Énergétiques s'y oppose en plaidant que la Régie (révision) devrait poursuivre le dossier. La Régie (révision) ne retient pas la demande de Stratégies Énergétiques et prend plutôt acte de la position d'Hydro-Québec.

[50] Le Dossier GDP se poursuit devant la Régie<sup>34</sup>. Fin juillet 2021, la Régie rend une décision sur le fond et fixe le Tarif GDP (**Décision sur la fixation**)<sup>35</sup>. Elle ordonne son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> août 2021<sup>36</sup>, puis elle en approuve le texte en demandant des modifications<sup>37</sup>. Début novembre 2021, elle approuve le texte final du nouveau tarif puisqu'elle juge que les modifications sont conformes à ses instructions<sup>38</sup>. Hydro-Québec qualifie de finales ces décisions de la Régie dans le Dossier GDP<sup>39</sup>.

[51] Début décembre 2021, Hydro-Québec modifie son pourvoi en contrôle judiciaire pour inclure une conclusion visant l'annulation des décisions fixant le Tarif GDP<sup>40</sup>. Elle retire les allégations de son pourvoi concernant la décision de la Régie (révision) refusant le sursis<sup>41</sup>.

## 4.2 Remarques préliminaires

[52] La *Loi sur la Régie* édicte que ses décisions sont sans appel, mais peuvent être l'objet de pourvoi en contrôle judiciaire sur « une question de compétence »<sup>42</sup>. La Régie peut trancher en partie seulement une demande et rendre toute décision ou ordonnance

<sup>33</sup> Pièce P-18.

<sup>34</sup> Pièce P-19, Décision D-2020-151; Pièce P-21, Décision D-2021-010; Pièce P-22, Décision D-2021039.

<sup>35</sup> Pièce P-23, Décision D-2021-100.

<sup>36</sup> La Régie déclare final, le Tarif GDP provisoire fixé par son ordonnance de sauvegarde pour les fins de son application à la période hivernale 2020-2021 (Décision D-2020-120), puis prononce sa caducité en raison de l'entrée en vigueur du Tarif GDP, voir paragr. 282 et les conclusions.

<sup>37</sup> L'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* est modifiée en conséquence pour refléter le Tarif GDP.

<sup>38</sup> Pièce P-24, Décision D-2021-141, paragr. 35. Voir la Pièce P-25, Décision D-2021-141R qui rectifie une erreur d'écriture le 17 novembre 2021 et la Pièce P-26, extrait de la *Gazette Officielle du Québec* daté 20 novembre 2021 qui publie une version modifiée de l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec*.

<sup>39</sup> Demande introductive d'instance re-modifiée en contrôle judiciaire de décisions rendues par la Régie datée du 8 décembre 2021, paragr. 46.9 et 46.10. Voir également Représentations supplémentaires de la demanderesse datées du 30 décembre 2021, paragr. 10.

<sup>40</sup> Le pourvoi d'Hydro-Québec demande la cassation et l'annulation des décisions D-2020-095, D-2020-120, D-2021-100, D-2021-141 et D-2021,141R, à l'exception des conclusions qui octroient aux intervenants leurs frais dans la décision D-2021-141, lesquelles font l'objet d'un pourvoi en contrôle judiciaire distinct dans le dossier 500-17-119238-213, institué par Hydro-Québec. Voir également à l'origine de ces conclusions la décision : *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 741.

<sup>41</sup> Pièce P-16, décision D-2020-105.

<sup>42</sup> Art. 40 et 41 *Loi sur la Régie*.

pour la sauvegarde des droits des personnes concernées<sup>43</sup>. Elle peut d'office ou sur demande, réviser une de ces décisions lorsqu'un vice de fond est de nature à l'invalidier<sup>44</sup>.

[53] En matière de contrôle judiciaire, il est de jurisprudence constante que ce recours devrait généralement attendre, d'une part, une décision finale et, d'autre part, ne pas être exercé avant que les autres recours efficaces soient épuisés. Il s'agit de deux arguments liés au caractère discrétionnaire du pourvoi en contrôle judiciaire<sup>45</sup> et qui, malgré certaines similarités, se distinguent quant à leur fondement et leur analyse<sup>46</sup>.

[54] Hydro-Québec plaide que les termes de l'article 529 *C.p.c* imposent en tout état de cause de trancher le pourvoi lorsqu'il y a « défaut ou excès de juridiction ». Cet article édicte :

**529.** La Cour supérieure saisie d'un pourvoi en contrôle judiciaire peut, selon l'objet du pourvoi, prononcer l'une ou l'autre des conclusions suivantes :

[...]

2° évoquer, à la demande d'une partie, une affaire pendante devant une juridiction ou réviser ou annuler le jugement rendu par une telle juridiction ou une décision prise par un organisme ou une personne qui relève de la compétence du Parlement du Québec si la juridiction, l'organisme ou la personne a agi sans compétence ou l'a excédée ou si la procédure suivie est entachée de quelque irrégularité grave;

[...]

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.

Le pourvoi doit être signifié dans un délai raisonnable à partir de l'acte ou du fait qui lui donne ouverture.

[Soulignements du Tribunal]

<sup>43</sup> Art. 34 et 37 *Loi sur la Régie*.

<sup>44</sup> Art. 37 al. 1 (3) *Loi sur la Régie*. Il arrive que la Régie permette la révision de décisions interlocutoires qui « emportent des effets juridiques exécutoires et irrémédiables, leur conférant un caractère définitif », voir : *Énergir et Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)*, [2020] n° AZ-51694163 (R.D.E.), paragr. 172.

<sup>45</sup> *Harekin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, paragr. 37; *Société des casinos du Québec c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2017 QCCA 877, paragr. 22-25; *Compagnie Wal-Mart du Canada c. Commission des relations du travail*, 2006 QCCA 422, paragr. 38-41.

<sup>46</sup> Voir à ce sujet : *Saskatoon (City) v. Wal-Mart Canada Corp.*, 2019 SKCA 3, paragr. 80; Donald J.M. Brown & John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, vol. 1, Toronto, Carswell, feuilles mobiles, à jour en 2021, § 3:37.

[55] En fait, le texte du deuxième alinéa de 529 *C.p.c.* « ouvre » la porte au pourvoi en contrôle judiciaire dans les cas de « défaut ou [d']excès de compétence » et ce, même si la décision est « susceptible d'appel ou de contestation ». Cependant, il est possible d'interpréter le premier alinéa de l'article comme maintenant la discrétion du tribunal de décider ou non d'emprunter cette voie en employant le mot « peut »<sup>47</sup>. Cette interprétation se réconcilie avec la nature même du contrôle judiciaire dont la jurisprudence constante reconnaît le caractère discrétionnaire<sup>48</sup>.

[56] En outre, elle s'inscrit dans l'approche préconisée par la Cour suprême dans l'arrêt *Vavilov*<sup>49</sup> quant à l'application de la norme de la décision raisonnable à l'ensemble des questions relatives de près ou de loin à la compétence, y compris au sens strict de cette notion alors qu'il s'agit d'un concept au « contour flou » qui comporte des difficultés inhérentes<sup>50</sup>.

[57] De son côté, l'article 34 *C.p.c.* édicte:

34. La Cour supérieure est investie d'un pouvoir général de contrôle judiciaire sur les tribunaux du Québec autres que la Cour d'appel, sur les organismes publics, sur les personnes morales de droit public ou de droit privé, les sociétés et les associations et les autres groupements sans personnalité juridique.

Ce pouvoir ne peut s'exercer dans les cas que la loi exclut ou qu'elle déclare être du ressort exclusif de ces tribunaux, personnes, organismes ou groupements, sauf s'il y a défaut ou excès de compétence.

La cour est saisie au moyen d'un pourvoi en contrôle judiciaire.

[Soulignements du Tribunal]

[58] Récemment, la Cour d'appel conclut qu'en « cas d'absence ou d'excès de compétence, la Cour supérieure n'a pas de discrétion »<sup>51</sup> pour refuser de contrôler l'adoption d'une résolution par une municipalité pour cause de tardiveté. Elle doit alors exercer son pouvoir de contrôle.

[59] Dans cette affaire, la Cour d'appel accueille en partie l'appel d'une décision de la Cour supérieure qui avait usé de sa discrétion pour refuser de contrôler une résolution

<sup>47</sup> *Strickland c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 37, paragr. 38.

<sup>48</sup> *Supra*, note 45.

<sup>49</sup> *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (**Vavilov**).

<sup>50</sup> *Vavilov*, paragr. 59 et 65-68, qui permet de distinguer *Juste investir inc./Just Invest Inc. c. Québec (Procureure générale) (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques)*, 2016 QCCA 1174, paragr. 40-46. Voir également à ce sujet *Commission des accidents du Travail du Québec c. Valade*, [1982] 1 R.C.S. 1103, aux p. 1104-1106; *Société des casinos du Québec c. Québec c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2017 QCCA 877, paragr. 56; *Tcheng c. Coopérative d'habitation Chung Hua*, 2016 QCCA 461, paragr. 15; *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61, paragr. 39-44.

<sup>51</sup> *Ville de Brossard c. Ville de Longueuil*, 2022 QCCA 1139, paragr. 111.

municipale en raison du délai écoulé depuis son adoption. La Cour d'appel conclut que la résolution ayant été adoptée en l'absence totale de compétence, la Cour supérieure ne jouissait pas de cette discrétion et devait l'annuler. La Cour d'appel s'appuie sur l'arrêt maintes fois cité *Immeubles Port Louis ltée c. Lafontaine (Village)*<sup>52</sup> qui spécifie que « sauf le cas d'absence totale de compétence, le juge saisi en vertu de l'art. 33 du *Code de procédure civile* [maintenant 34 *C.p.c.*] peut refuser d'accorder le redressement recherché si, eu égard aux circonstances dont notamment l'importance de l'atteinte au droit alléguée et le comportement du demandeur, il estime justifié de le faire »<sup>53</sup>.

[60] Selon la Cour d'appel, l'arrêt *Vavilov* ne modifie pas « les paramètres d'exercice de la discrétion judiciaire du juge saisi d'une demande en révision judiciaire, un des attributs fondamentaux du pouvoir constitutionnel de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure »<sup>54</sup>. En l'absence totale de compétence, l'acte doit être annulé. Dans ce cas, « la seule interprétation raisonnable du pouvoir habilitant la municipalité à poser l'acte attaqué » mène à la conclusion que la municipalité a agi « sans pouvoir législatif » et « ne pouvait poser l'acte en question »<sup>55</sup>. Elle annule la résolution.

[61] Qu'en est-il en l'espèce? Peut-on prétendre à l'absence totale de toute compétence de la part de la Régie d'interpréter les dispositions de la *Loi sur la simplification* et de fixer le Tarif GDP? Et quel est l'impact de cette détermination sur la discrétion dans le contexte d'arguments préliminaires portant sur la prématurité et l'épuisement des recours en matière de contrôle judiciaire?

[62] Le Tribunal considère qu'il n'est pas nécessaire dans le présent dossier de trancher ces épineux débats. En effet, en tout état de cause, le Tribunal conclut pour les motifs qui suivent qu'il n'y a pas lieu d'user de la discrétion plaidée pour refuser de trancher le pourvoi. Ainsi, l'argument d'interprétation basé sur l'absence de compétence devient superfétatoire et il est inutile de s'y attarder plus longuement.

### 4.3 Prématurité

[63] Ce principe cherche à éviter que des décisions interlocutoires fassent l'objet de pourvoi afin d'éviter la multiplication des instances et d'assurer la célérité du processus<sup>56</sup>. Dans ces cas, le tribunal peut user de sa discrétion pour refuser de contrôler une décision

---

<sup>52</sup> [1991] 1 R.C.S. 326.

<sup>53</sup> *Id.*, p. 372. Voir également l'obiter dans l'arrêt *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 2018 CSC 35, paragr. 25. Le Tribunal note que ces décisions sont rendues dans un contexte municipal qui comporte ses particularités propres.

<sup>54</sup> *Ville de Brossard c. Ville de Longueuil*, 2022 QCCA 1139, paragr. 113.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Halifax (Regional Municipality) c. Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)*, 2012 CSC 10, [2012] 1 R.C.S. 364, paragr. 36; *Collège d'enseignement général et professionnel de Valleyfield c. Gauthier Cashman*, 1984 CanLII 2757 (QC CA), paragr. 7 réitéré par *Société des casinos du Québec c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2017 QCCA 877, paragr. 23.

interlocutoire jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue en raison de la prématurité du recours<sup>57</sup>.

[64] En l'instance, la Régie poursuit le Dossier GDP et en fixe le tarif en l'absence de sursis. Personne ne conteste le caractère final des décisions rendues dans le cadre des procédures ayant entraîné la *Décision sur la compétence*, laquelle est à la source du pourvoi en contrôle judiciaire<sup>58</sup>. À la suite de modifications apportées à sa procédure, Hydro-Québec demande à la Cour supérieure non seulement de contrôler la *Décision sur la compétence*, mais également les décisions qui fixent le Tarif GDP, lesquelles seraient rendues sans compétence.

[65] Le Tribunal conclut qu'en ce qui concerne la *Décision de compétence* sur lequel porte l'objet du pourvoi, le Dossier GDP est l'objet d'une décision finale considérant la fixation du Tarif GDP. Toutes les décisions à ce sujet sont rendues. La possibilité qu'il puisse y avoir des décisions accessoires sur les frais ultérieurement n'affecte aucunement cette conclusion. Les décisions dans le Dossier GDP ont donc un caractère final, mettant un terme au caractère interlocutoire de la *Décision sur la compétence*<sup>59</sup>.

[66] Lors de l'audience, bien que la Régie ne conteste pas le caractère final des décisions dans le Dossier GDP, elle plaide que la *Décision sur la compétence* devrait néanmoins être considérée de nature « interlocutoire » dans le cadre de l'argument de prématurité. En effet, elle prétend que le Tribunal doit qualifier la décision *au moment du dépôt du pourvoi* pour analyser cette question. Autrement, cela encouragerait les parties à poursuivre plusieurs procédures en parallèle devant les instances administratives, d'une part, et en contrôle judiciaire, d'autre part. Cette pratique contreviendrait à l'utilisation efficace des ressources judiciaires et pourrait causer l'épuisement des parties ainsi que des intervenants qui se retrouvent pris dans un dédale de procédures parallèles.

<sup>57</sup> *Société des casinos du Québec c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2017 QCCA 877, paragr. 22-23, citant *Commission scolaire de Laval c. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval*, 2016 CSC 8, paragr. 74. Voir également : *Cap Excavation inc. c. Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail*, 2020 QCCA 365, paragr. 12-16.

<sup>58</sup> Quant à la position de la Régie, voir les « Représentations supplémentaires de la défenderesse » datées du 17 décembre 2021, paragr. 11-17. C'est également ce que le Tribunal comprend de la position du mis en cause Stratégies Énergétiques. Ce dernier affirme son accord avec l'énoncé des faits d'Hydro-Québec qui conclut que les décisions fixant le Tarif GDP doivent être considérées finales. Par la suite, le mis en cause Stratégies Énergétiques spécifie dans une lettre datée du 6 décembre 2021 qu'il adresse au Tribunal « De plus, une autre décision pourrait encore avoir à être rendue à ce dossier par la Régie », sans plus de précision. Dans son plan d'argumentation daté du 10 décembre 2021, il affirme « À cela s'ajoute le fait que nous nous trouvons proches de la fin du dossier R-4041-2018 [Dossier GDP] » (p. 20). Dans sa réplique aux représentations supplémentaires datées du 23 décembre 2021, le mis en cause Stratégies Énergétiques écrit à la p. 4 : « Or en l'espèce la décision de la Régie sur le fond a déjà été rendue (D-2021-141R) même s'il peut subsister des décisions accessoires à rendre (notamment sur les frais des intervenants pour leurs travaux liés à la finalisation du dossier en Cour supérieure, ce sur quoi nous venons de loger une nouvelle demande) » [Soulignements du Tribunal].

<sup>59</sup> Cet état de fait rend sans objet plusieurs des arguments soulevés par les parties et mis en cause concernant la prématurité du pourvoi, lesquels ne seront donc pas davantage abordés.

[67] Bien que cet argument puisse paraître séduisant, il ne résiste pas à l'analyse dans le présent contexte. Tout d'abord, cette proposition est en porte-à-faux avec la flexibilité qui doit être accordée à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dont la nature impose l'analyse de l'ensemble des circonstances. Ensuite, la Régie ne cite aucun précédent qui applique ce raisonnement<sup>60</sup>.

[68] Évidemment, la décision d'Hydro-Québec de poursuivre le pourvoi en contrôle judiciaire en l'absence de sursis se réconcilie mal avec les fondements mêmes de la règle d'épuisement des recours. Pour éviter la multiplication des procédures devant plusieurs instances, il aurait été préférable de suspendre le pourvoi en contrôle judiciaire le temps de compléter le processus administratif, le tout dans le respect des compétences accordées à la Régie par le législateur. Toutefois, cet accroc ne suffit pas à lui seul à trancher cet argument. En effet, le contexte particulier du dossier nécessite de s'attarder davantage à l'opportunité d'exercer la discrétion de refuser de trancher le pourvoi pour ce motif.

[69] En l'instance, la Régie se penche rapidement sur le dossier de fixation du tarif après avoir rendu sa *Décision sur la compétence*. En effet, il y a selon elle urgence à fixer le Tarif GDP considérant la nécessité de poursuivre cette offre auprès des utilisateurs. Elle émet d'ailleurs un premier Tarif GDP provisoire alors que la Cour supérieure délibère sur la demande de sursis présentée par Hydro-Québec dans le cadre du pourvoi en contrôle judiciaire. À ce sujet, le tribunal mentionne dans la décision qui refuse de l'accorder qu'en « l'absence d'une ordonnance de sursis et vu l'urgence, [il] considère que la Régie s'est bien comportée dans les circonstances »<sup>61</sup>.

[70] Par ailleurs, le pourvoi en contrôle judiciaire en Cour supérieure tarde notamment en raison d'une demande de provision pour frais présentée par certains des mis en cause. L'audience de cette question se déroule sur deux jours au début de février 2021. Le tribunal rend sa décision au début du mois de mars 2021<sup>62</sup>. Les parties déposent leur mémoire et l'audience du pourvoi est fixée pour une durée de trois jours qui se déroule à la mi-décembre 2021.

[71] Entretemps, la Régie poursuit son dossier avec diligence. Elle rend une *Décision sur la fixation* à la fin juillet 2021, puis approuve le texte final du Tarif GDP en novembre 2021<sup>63</sup>.

[72] Personne ne demande la suspension du processus entamé par Hydro-Québec dans le cadre du pourvoi en contrôle judiciaire. Cette inaction impose à chacun de se défendre sur deux fronts. Maintenant que les décisions quant au Tarif GDP sont rendues, que les parties se sont préparées, qu'elles ont plaidé l'ensemble du pourvoi et que le

<sup>60</sup> La seule affaire citée à ce sujet, *Patel c. Patel*, 2014 QCCS 766 paragr. 35-37, n'appuie pas cet argument.

<sup>61</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2020 QCCS 3002, paragr. 25.

<sup>62</sup> *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 741.

<sup>63</sup> Pièces P-24 et P-25.

Tribunal bénéficie d'un dossier complet pour le trancher<sup>64</sup>, il serait pour le moins absurde de refuser de rendre une décision au motif que cela entraîne une utilisation inefficace des ressources. Le Tribunal se voit saisi d'une question qui est déterminée de façon finale par la Régie et ce, peu importe si cette dernière peut encore se pencher sur d'autres aspects.

[73] Le Tribunal croit au contraire que ce serait le refus de trancher qui entraînerait des coûts inutiles et un dédoublement des procédures. En effet, quelle utilité à ce stade que le Tribunal use de sa discrétion pour refuser de trancher le pourvoi afin que la Régie rende des décisions finales alors qu'elle s'est déjà exécutée? Poser la question, c'est y répondre. Cet argument doit être rejeté.

[74] Dans les circonstances particulières de ce dossier, il aurait fallu que l'argument de prématurité soit présenté plus rapidement ou qu'une suspension du pourvoi ait été demandée pour que ce soit utile<sup>65</sup>. L'omission de ce faire a déjà entraîné la conséquence que la Régie prétend maintenant vouloir éviter alors qu'il est manifestement trop tard. Les parties et mis en cause ont travaillé en parallèle et la question soulevée par le pourvoi demeure entière. Il n'y a pas lieu de refuser de se pencher sur le pourvoi au motif de la prématurité du recours dans ce contexte.

#### 4.4 Épuisement des recours

##### Principes juridiques

[75] Quant à la nécessité d'épuiser les recours, le pourvoi devrait généralement être rejeté si des recours utiles demeurent possibles devant les instances administratives<sup>66</sup>.

[76] Dans l'arrêt *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*<sup>67</sup>, la Cour d'appel fédérale résume ainsi ces deux principes :

[31] [...] à défaut de circonstances exceptionnelles, les parties ne peuvent s'adresser aux tribunaux tant que le processus administratif suit son cours. Il s'ensuit qu'à défaut de circonstances exceptionnelles, ceux qui sont insatisfaits de quelque aspect du déroulement de la procédure administrative doivent exercer tous les recours efficaces qui leur sont ouverts dans le cadre de cette procédure. Ce n'est que lorsque le processus administratif a atteint son terme ou que le processus administratif n'ouvre aucun recours efficace qu'il est possible de soumettre l'affaire aux tribunaux. [...]

<sup>64</sup> *Halifax (Regional Municipality) c. Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)*, 2012 CSC 10, paragr. 36.

<sup>65</sup> Voir par analogie : *Ville de Sainte-Marthe-sur-le-Lac c. Lauzon*, 2021 QCCA 1791, paragr. 40-44.

<sup>66</sup> Voir notamment : *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561; *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49; *Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources) c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3.

<sup>67</sup> 2010 CAF 61.

[Soulignements du Tribunal]

[77] Les tribunaux supérieurs doivent éviter d'affaiblir le processus administratif en permettant de le contourner<sup>68</sup>. Toutefois, le rôle constitutionnel des tribunaux part « du principe que ces derniers ne devraient pas s'incliner devant des voies de redressement inadéquates »<sup>69</sup>.

[78] Dans l'arrêt *Strickland c. Canada (Procureur général)*<sup>70</sup>, la Cour suprême énonce le cadre d'analyse pour évaluer le caractère efficace d'un autre recours justifiant de refuser d'entendre un pourvoi en contrôle. Elle établit une liste non exhaustive de considérations « notamment la commodité de l'autre recours, la nature de l'erreur alléguée, la nature de l'autre tribunal qui pourrait statuer sur la question et sa faculté d'accorder une réparation, l'existence d'un recours adéquat et efficace devant le tribunal déjà saisi du litige, la célérité, l'expertise relative de l'autre décideur, l'utilisation économique des ressources judiciaires et les coûts »<sup>71</sup>. Par ailleurs, la réparation offerte dans le cadre du recours n'a pas à être identique à celle ouverte en matière de pourvoi pour que celui-ci soit adéquat. Il suffit qu'il permette de trancher la question soulevée<sup>72</sup>.

[79] La Cour suprême rappelle l'importance d'accorder une marge de manœuvre lors de cet exercice :

[43] La liste des facteurs pertinents n'est pas limitée, car il appartient aux cours de justice de les cerner et de les soupeser dans le contexte d'une affaire donnée [...]. Il ne s'agit donc pas, pour déterminer s'il existe un autre recours approprié, de suivre une liste de vérification axée sur les similitudes et les différences entre les recours potentiels. L'examen auquel il faut se livrer est encore plus poussé. La cour doit tenir compte non seulement de l'autre recours disponible, mais aussi de la pertinence et du caractère opportun du contrôle judiciaire dans les circonstances. Bref, la question ne consiste pas simplement à décider si quelque autre recours est adéquat, mais également s'il convient de recourir au contrôle judiciaire. En définitive, cela requiert une analyse du type de la prépondérance des inconvénients [...].

[Soulignements du Tribunal]

<sup>68</sup> Par analogie : *Okwuobi c. Commission scolaire Lester B. Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, paragr. 52-53.

<sup>69</sup> *Canada (Vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 R.C.S. 49, p. 96-97.

<sup>70</sup> 2015 CSC 37. Voir également : *Bessette c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2019 CSC 31, au paragr. 35-37.

<sup>71</sup> *Id.* paragr. 42.

<sup>72</sup> *Id.* « [...] As Brown and Evans put it, "in each context the reviewing court applies the same basic test : is the alternative remedy adequate in all the circumstances to address the applicant's grievance?" [...] (Emphasis added) ».

[80] Ces principes trouvent évidemment application en droit québécois<sup>73</sup>.

[81] La question devient donc de déterminer si le recours en révision interne prévue dans la *Loi sur la Régie de l'énergie* est adéquat considérant toutes les circonstances de l'instance.

[82] La *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit en ces termes le processus de révision :

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

[...]

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

[...]

[Soulignements du Tribunal]

[83] Plusieurs lois contiennent des dispositions similaires prévoyant des révisions pour des vices de fond ou de procédure de nature à invalider la décision<sup>74</sup>.

[84] Dans l'arrêt *Compagnie Wal-Mart du Canada c. Commission des relations du travail*<sup>75</sup>, la Cour d'appel infirme la décision de la Cour supérieure qui avait usé de sa discrétion pour refuser d'entendre le contrôle judiciaire au motif que la compagnie n'avait pas épuisé ses recours devant la Commission des relations de travail. Le *Code du travail* prévoyait la possibilité d'obtenir une révision par un banc de trois commissaires dans les cas de vice de fond ou de procédure de nature à invalider l'ordonnance rendue par le premier commissaire.

[85] La Cour d'appel rappelle qu'il faut analyser le caractère adéquat et efficace de la révision avant de refuser d'intervenir. « Il n'y a pas d'automatisme en la matière »<sup>76</sup>. Dans cette affaire, la Cour conclut que la révision n'est pas appropriée :

[59] Bref, à moins d'une erreur grossière, il n'y a pas ouverture au recours en révision de l'article 127(3e) [du Code du travail]. Règle générale, un processus de révision étroitement balisé ne peut être considéré un recours approprié aux termes de la doctrine des recours subsidiaires. Cela est particulièrement vrai dans un cas,

<sup>73</sup> Voir : *Procureur général du Québec c. Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc. (SFPQ)*, 2021 QCCA 933, paragr. 22, confirmant *Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc. (SFPQ) c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCS 1947, paragr. 46; *Centrale des syndicats du Québec c. Procureure générale du Québec*, 2017 QCCA 1288, paragr. 65.

<sup>74</sup> Voir notamment l'art. 154 de la *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3 et l'art. 49(3) de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, RLRQ, c. T-15.1. Voir également : *Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail c. Fontaine*, 2005 QCCA 775, paragr. 34-36.

<sup>75</sup> 2006 QCCA 422.

<sup>76</sup> *Id.*, paragr. 43.

comme en l'espèce, où Wal-Mart reproche avant tout au commissaire Vignola des erreurs dans son appréciation de la preuve<sup>77</sup>.

[Soulignement du Tribunal]

[86] Dans l'arrêt *Corbi c. Ville de Montréal*<sup>78</sup>, la Cour d'appel définit la nature du vice de fond qui donne ouverture à ce qu'une deuxième formation du même tribunal administratif invalide une décision d'une première formation :

[13] Rappelons en effet que le recours créé par cette disposition n'est *ni* un appel [...] ni (pour d'évidentes raisons constitutionnelles) l'équivalent d'un contrôle judiciaire et qu'il implique donc une norme d'intervention plus sévère, la fonction de révision étant limitée à la seule correction des vices de fond ou de procédure (ce qui peut justifier la révocation ou la modification de la décision initiale). Cela étant, et pour éviter que la révision ne devienne un appel ou ne mime le contrôle judiciaire, la jurisprudence définit strictement le « vice », et en particulier le « vice de fond » dont il est ainsi question [...].

[14] On parle donc ici d'une erreur si grossière qu'elle invalide la décision ou en fait une décision qui, à sa lecture même, est indéfendable (un qualificatif fort), une erreur, en somme, dont « la gravité, l'évidence et le caractère déterminant » sautent aux yeux. C'est à l'identification et à la correction de ce genre d'erreur qu'est limité le pouvoir de révision [...].

[Soulignements du Tribunal]

[87] Une décision entachée d'un vice de fond sera nécessairement déraisonnable. Toutefois, l'inverse n'est pas nécessairement exact. En effet, une décision peut être déraisonnable au sens de l'arrêt *Vavilov* de la Cour suprême sans être entachée d'un vice de fond<sup>79</sup>. La révision d'une décision par un second panel du même organisme est donc plus limitée qu'une analyse du caractère raisonnable de la décision dans le cadre d'un pourvoi judiciaire. Cette distinction devient encore plus marquée lors de l'application de la norme de la décision correcte dans le cadre d'un pourvoi.

### Discussion

[88] Le Tribunal conclut que le processus de révision devant un deuxième panel de la Régie de l'énergie n'est pas un recours adéquat et approprié dans les circonstances.

<sup>77</sup> *Id.*, paragr. 59. Voir également : *Ellis-Don Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, 2001 CSC 4, paragr. 57.

<sup>78</sup> 2021 QCCA 1899. Dans cette affaire, la Cour d'appel discute du pouvoir de révision du Tribunal administratif du travail qui est libellé dans les mêmes termes que celui de la Régie, voir paragr. 6. Voir également : *Rio Tinto Alcan inc. c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 993, paragr. 44 qui explique qu'une décision de la Régie sera « affectée d'un vice de fond de nature à l'invalider : si elle est entachée d'une erreur - de fait ou de droit - fatale, fondamentale et manifeste »; *Newfoundland and Labrador Hydro c. Régie de l'énergie*, 2013 QCCS 3848, paragr. 102.

<sup>79</sup> *Corbi c. Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1899, paragr. 15, à la note 20.

[89] La révision n'entraîne pas un procès *de novo* ni une reprise complète des débats. Seul un vice de fond ou de procédure permettrait d'invalider la décision. La révision est d'application plus restreinte que le pourvoi judiciaire et n'entraîne une révocation ou une modification de la décision du banc initial que dans des cas manifestes d'erreurs grossières et indéfendables.

[90] En l'instance, Hydro-Québec entreprend d'abord un recours en révision avec une demande de sursis, puis elle y renonce. Pourquoi? Elle se voit refuser le sursis par la deuxième formation. Devant cette décision, elle n'a d'autre option que de se présenter devant la Cour supérieure pour tenter d'obtenir un sursis et un contrôle de ces décisions de la Régie. Il n'y a pas d'intention de contourner le processus administratif.

[91] La Cour supérieure refuse d'émettre le sursis. Toutefois, le pourvoi suit son cours. Dans le cadre de sa demande de contrôle judiciaire, Hydro-Québec plaide que la norme de contrôle applicable devrait être celle de la décision correcte. Nous reviendrons sur cet argument, mais cette position démontre clairement que le recours entrepris diffère sensiblement de la révision que peut effectuer un deuxième panel de la Régie.

[92] Hydro-Québec plaide subsidiairement l'erreur déraisonnable dans l'éventualité où le Tribunal ne concluait pas que la norme de la décision correcte s'applique. Cependant, son argument porte sur l'application temporelle de la *Loi sur la simplification* et l'interprétation des règles transitoires. Il ne s'agit pas d'un argument qui relève de l'expertise spécialisée de la Régie<sup>80</sup>. Au contraire, l'interprétation de telles dispositions est généralement l'apanage des tribunaux judiciaires, bien que les instances administratives puissent également s'y adonner<sup>81</sup>. En outre, cet argument complexe et fouillé peut difficilement se qualifier de « vice de fond ou de procédure » au sens de la jurisprudence. Autrement dit, Hydro-Québec ne plaide pas une erreur flagrante qui permettrait de conclure à un vice de fond.

[93] Cette situation explique sûrement qu'Hydro-Québec renonce à sa demande de révision, bien qu'elle ait déjà choisi cette voie par le passé. Dans ce dossier, elle décide d'utiliser avec parcimonie les ressources judiciaires en renonçant à sa demande révision. Cette décision n'a rien de blâmable dans les circonstances, au contraire. La révision n'est pas un passage obligé.

[94] La Régie (révision) aurait pu se saisir d'office de l'enjeu pour déterminer s'il y avait un vice de fond ou de procédure de nature à invalider la décision du premier panel. Malgré que le mis en cause Stratégies Énergétiques s'oppose au désistement d'Hydro-Québec dans le dossier de révision, la Régie n'exerce pas ce pouvoir. On comprend pourquoi.

---

<sup>80</sup> En ce sens, l'arrêt *Domtar inc. c. Produits Kruger Itée*, 2010 QCCA 1934, paragr. 33 cité par le mis en cause Union des consommateurs, qui reconnaît le caractère hautement spécialisé de la Régie doit être distingué.

<sup>81</sup> Voir : *Vavilov*, paragr. 115. Bien que le niveau d'expertise de la Régie sur ces questions particulières n'ait pas d'impact sur le choix de la norme de contrôle, il s'agit d'un élément du contexte pertinent dans le cadre de l'analyse du caractère adéquat du recours en révision devant la Régie.

Cette étape n'est tout simplement pas appropriée considérant le recours et les arguments d'Hydro-Québec. « Ce facteur [milite] fortement contre le report de la question [...]; le fait de [poursuivre l'instance] sans avoir juridiction pour le faire constitue une grave erreur qui a des conséquences importantes », comme l'enseigne la Cour suprême dans l'arrêt *Bessette c. Colombie-Britannique (Procureur général)*<sup>82</sup>.

[95] Quant aux coûts que génère le contrôle judiciaire pour les intervenants limitant la capacité de ces derniers d'agir, cet argument ne saurait être retenu. En effet, le fait de forcer une révision ne réduira pas les coûts si en tout état de cause, le recours n'est pas adéquat et que la Cour supérieure doit éventuellement s'y pencher. Par ailleurs, la question des frais fait l'objet d'un deuxième pourvoi en contrôle judiciaire qui sera tranché ultérieurement<sup>83</sup>. Dans ce contexte, il n'est pas opportun de s'y attarder davantage à ce stade.

[96] Lors des plaidoiries, Hydro-Québec soulève la question de l'indépendance et l'impartialité du panel de la Régie siégeant en révision. Le mis en cause Stratégies Énergétiques répond à cet argument. Il n'est pas nécessaire de trancher cette question dans ce dossier, alors que les conséquences de l'argument soulevé à la dernière heure pourraient être d'une portée beaucoup plus large que le cas présent. La conclusion selon laquelle la révision n'est pas adéquate en l'instance suffit.

[97] Le Tribunal n'entend pas exercer sa discrétion pour rejeter le pourvoi au motif de l'épuisement des recours.

## **5. Norme de contrôle applicable**

[98] Hydro-Québec plaide que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte. Selon elle, la primauté du droit l'exige pour deux raisons. D'abord, elle prétend que le dossier soulève une question constitutionnelle relevant du rapport entre le législateur et les autres organes de l'État. Ensuite, le pourvoi porterait sur des questions liées aux délimitations des compétences de deux organismes, soit la Régie et l'exécutif du gouvernement provincial. Elle ajoute subsidiairement que même si sa position quant à la norme applicable n'est pas retenue, la Décision est déraisonnable.

[99] La Régie et le mis en cause Stratégies Énergétiques affirment que la norme de la décision raisonnable trouve application. Selon eux, aucune des exceptions prévues à cette norme selon l'arrêt *Vavilov* ne trouve application. Ils ajoutent que les questions de droit transitoire ne sont pas étrangères au champ de spécialisation du décideur administratif. Le mis en cause Union des consommateurs appuie cette position. Il plaide

---

<sup>82</sup> 2019 CSC 31, paragr. 37.

<sup>83</sup> Pièce P-24 : Décision D-2021-141. Cette décision suit celle de la Cour supérieure qui avait refusé d'accorder aux intervenants une demande de provision pour frais dans le cadre du pourvoi, voir : *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 741. La soussignée est saisie de ce deuxième pourvoi dont l'audience doit être fixée prochainement.

la déférence qui doit être accordée à la Régie en raison de la spécialisation en matière énergétique et de sa compétence exclusive en matière de fixation des tarifs.

### 5.1 Faits pertinents à la question en litige

[100] **Régie.** La Régie « assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable [...] des distributeurs [d'électricité] », tout en favorisant « la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif »<sup>84</sup>.

[101] Elle est composée de 12 régisseurs qui siègent généralement en formation de trois<sup>85</sup>. Les dossiers devant la Régie soulèvent des questions complexes et interreliées. Plusieurs intervenants participent aux débats et fournissent une contribution spécialisée.

[102] Les décisions et ordonnances déposées de la Régie ont « la même force et le même effet que s'il s'agissait d'un jugement émanant de la Cour supérieure »<sup>86</sup>. Ses décisions sont sans appel<sup>87</sup>.

\* \* \*

[103] **Contexte de la Décision.** Hydro-Québec prend comme position que la Régie n'a pas compétence pour fixer le Tarif GDP avant le 1<sup>er</sup> avril 2025 et qu'elle peut poursuivre le Programme GDP entretemps.

[104] La Régie se saisit de cette question et obtient des commentaires de l'ensemble des parties intéressées. Le 23 juillet 2020, elle rend la *Décision sur la compétence*. La Régie y analyse l'impact de la *Loi sur la simplification* sur sa *Décision de qualification* de la GDP comme étant de la nature d'un tarif qu'elle a rendue en décembre 2019, avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la simplification*.

[105] Puis elle procède à l'analyse de « l'application dans le temps de la *Loi sur la simplification* pour interpréter son impact sur la poursuite du présent dossier »<sup>88</sup>. Elle interprète les dispositions transitoires et les modifications apportées à sa loi habilitante au regard des principes généraux concernant l'application de nouvelles dispositions à une situation existante.

[106] Elle conclut qu'elle demeure compétente pour fixer le Tarif GDP. Elle déclare la survie du régime antérieur pour ce dossier et détermine qu'Hydro-Québec doit respecter ses ordonnances.

<sup>84</sup> Art. 5 de la *Loi sur la Régie*.

<sup>85</sup> Art. 7 et 16 de la *Loi sur la Régie*.

<sup>86</sup> Art. 39 de la *Loi sur la Régie*.

<sup>87</sup> Art. 40 de la *Loi sur la Régie*.

<sup>88</sup> Décision paragr. 88.

[107] Cette décision est au cœur du pourvoi et le Tribunal doit déterminer la norme de contrôle applicable.

## 5.2 Principes juridiques

[108] L'arrêt *Vavilov* de la Cour suprême établit « comme point de départ une présomption selon laquelle le législateur a voulu que la norme de contrôle applicable soit celle de la décision raisonnable »<sup>89</sup>. Il ne faut déroger à cette présomption « que lorsqu'une indication claire de l'intention du législateur ou la primauté du droit l'exige »<sup>90</sup>.

[109] Comme le souligne le plus haut tribunal « il faut présumer que le législateur a également voulu que [le] décideur soit en mesure d'accomplir son mandat et d'interpréter la loi qui s'applique à toutes les questions qui lui sont soumises »<sup>91</sup>. Il faut faire preuve de retenue en respectant les choix du législateur d'accorder au décideur le pouvoir d'interpréter sa loi habilitante.

[110] Toutefois, si « la primauté du droit exige une réponse unique, décisive et définitive à la question »<sup>92</sup>, cette présomption est renversée et la norme de la décision correcte s'applique. Dans la décision *Vavilov*, la Cour suprême énonce des dérogations dont deux sont pertinentes à l'analyse. Il s'agit des « questions constitutionnelles » et des « questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs »<sup>93</sup>.

[111] Quant aux questions constitutionnelles, elles englobent notamment celles portant sur le « rapport entre le législateur et les autres organes de l'État ». En effet, le législateur ne saurait « modifier les limites constitutionnelles de ses pouvoirs exécutifs en déléguant ceux-ci à un organe administratif »<sup>94</sup>. Dans ce cas, la norme de la décision correcte trouve application puisque le « pouvoir constitutionnel d'agir doit comporter des limites définies et uniformes »<sup>95</sup>.

[112] Quant aux questions de délimitation des compétences d'organismes administratifs, la Cour mentionne que « la primauté du droit ne saurait tolérer des ordonnances et des procédures qui entraînent un véritable conflit opérationnel entre deux organismes administratifs, de sorte qu'une partie se retrouve aux prises avec deux décisions contradictoires »<sup>96</sup>. Elle donne à titre d'exemple le « conflit de compétence

---

<sup>89</sup> *Vavilov*, paragr. 23.

<sup>90</sup> *Id.*, paragr. 10.

<sup>91</sup> *Id.*, paragr. 24.

<sup>92</sup> *Id.*, paragr. 32.

<sup>93</sup> *Id.*, paragr. 53.

<sup>94</sup> *Id.*, paragr. 56.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Id.*, paragr. 64.

entre un arbitre en droit du travail et le Tribunal des droits de la personne du Québec »<sup>97</sup>. Elle ajoute que ce genre de débat demeure rare.

[113] La liste des dérogations n'est pas exhaustive<sup>98</sup>. Toutefois, la Cour précise qu'une nouvelle catégorie de dérogation qui « commande l'application de la norme de la décision correcte sur le fondement de la primauté du droit ne serait justifiée que dans les cas où le défaut d'appliquer la norme de la décision correcte risquerait d'ébranler la primauté du droit et mettrait en péril le bon fonctionnement du système de justice d'une façon analogue aux [...] situations décrites »<sup>99</sup>.

[114] Enfin, la Cour écarte la catégorie des « questions touchant véritablement à la compétence »<sup>100</sup> comme imposant l'application de la norme de la décision correcte après avoir souligné les difficultés inhérentes à ce concept « aux contours flous »<sup>101</sup>. Elle souligne que « la préoccupation relative au pouvoir du décideur, titulaire de pouvoirs délégués, de déterminer l'étendue de sa propre compétence – [peut] faire l'objet d'un examen adéquat au moyen du cadre d'analyse [...] selon la norme de la décision raisonnable »<sup>102</sup>.

### 5.3 Discussion

[115] Les dérogations à l'application de la norme de la décision raisonnable ne trouvent pas application en l'espèce.

[116] Le pourvoi ne soulève pas de questions constitutionnelles au sens de *Vavilov*. Certes, il s'agit d'interpréter une loi qui encadre la compétence d'un organisme administratif. Toutefois, personne n'attaque la constitutionnalité de cette loi ni ne prétend que le législateur a délégué à la Régie « des pouvoirs dont la Constitution ne l'investit pas »<sup>103</sup>. Ainsi, si la question soulevée par ce pourvoi devait se qualifier de « question constitutionnelle » au sens de l'arrêt *Vavilov*, cela accorderait à cette dérogation un sens qui va bien au-delà des motifs rendus par la Cour suprême et de l'intention exprimée.

[117] Toute question d'interprétation d'une loi encadrant la compétence d'un organisme administratif pourrait se qualifier de « questions constitutionnelles » puisque mettant en cause le « rapport entre le législateur et les autres organes de l'État ». En effet, la souveraineté parlementaire peut toujours être évoquée lorsque la compétence d'un organisme administratif au regard de sa loi habilitante est contestée. Cependant, la seule

---

<sup>97</sup> *Id.*, paragr. 63 en référence à l'affaire *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, 2004 CSC 39.

<sup>98</sup> D'ailleurs, récemment, la Cour suprême en ajoute une dans l'arrêt : *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Entertainment Software Association*, 2022 CSC 30, paragr. 26.

<sup>99</sup> *Vavilov*, paragr. 70.

<sup>100</sup> *Id.*, paragr. 65.

<sup>101</sup> *Id.*, paragr. 66.

<sup>102</sup> *Id.*, paragr. 67.

<sup>103</sup> *Id.*, paragr. 56.

évocation d'un principe constitutionnel ne transforme pas un débat en « question constitutionnelle » au sens de l'arrêt *Vavilov*<sup>104</sup>.

[118] Dans le cas présent, la Régie interprète la *Loi sur la simplification* afin de déterminer si elle peut fixer un nouveau tarif alors qu'elle a préalablement décidé que la GDP est une offre tarifaire optionnelle. Il s'agit du cas classique d'interprétation d'une loi habilitante par un organisme administratif afin de déterminer sa propre compétence. Une telle décision ne saurait se qualifier de question constitutionnelle<sup>105</sup>. Autrement dit, l'interprétation, même erronée, des dispositions de la *Loi sur la simplification* ne porte pas atteinte au principe de souveraineté parlementaire ni n'entraîne l'usurpation du pouvoir du législateur.

[119] Hydro-Québec plaide que la « décision de la Régie concerne les rapports entre d'une part l'Assemblée nationale qui s'est réservé la compétence exclusive de déterminer les tarifs de distribution de l'électricité pour une période de cinq ans (1<sup>er</sup> avril 2020 au 31 mars 2025) en les décrétant dans l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* et d'autre part, la Régie qui est un organisme rattaché constitutionnellement à l'Exécutif, ce qui fait intervenir le principe constitutionnel de la souveraineté parlementaire et de la primauté du droit »<sup>106</sup>.

[120] Cet argument énonce erronément ce que met en œuvre le législateur par l'adoption de la *Loi sur la simplification*. En fait, l'Assemblée nationale ne se réserve jamais la compétence de déterminer les tarifs de distribution d'électricité. Cette compétence demeure celle de la Régie exclusivement. Elle légifère simplement pour fixer les tarifs à un moment précis dans le temps et adopte un cadre dans lequel la Régie peut fixer de nouveaux tarifs ou modifier ceux existants. Pour ce faire, elle modifie la loi habilitante de la Régie et édicte des dispositions transitoires pour déterminer ce qui advient des cas en cours. L'interprétation par la Régie de sa loi habilitante quant à ces nouveaux aspects demeure du ressort de celle-ci.

[121] La primauté du droit ne sera pas ébranlée, pas plus que le fonctionnement du système de justice, si la norme de la décision correcte ne devait pas être appliquée aux questions tranchées par la Régie dans la Décision.

[122] Comme le souligne la Cour suprême dans l'arrêt *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*<sup>107</sup> :

[33] Comme l'a maintes fois rappelé notre Cour depuis l'arrêt *Dunsmuir*, mieux vaut généralement laisser au décideur administratif le soin de clarifier le texte

<sup>104</sup> Voir également : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, paragr. 27-33.

<sup>105</sup> En ce sens, l'arrêt *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, 2005 CSC 30 cité par Hydro-Québec en appui à son argument se distingue aisément alors que cette affaire interprète l'étendue du privilège parlementaire conférant une immunité constitutionnelle.

<sup>106</sup> Plan d'argumentation de la demanderesse du 9 décembre 2021, p. 16.

<sup>107</sup> 2013 CSC 67. Voir également : *Sherbrooke (Ville de) c. Commission d'appel en matière de lésions professionnelles du Québec*, [1990] R.D.J. 116 (C.A.).

ambigu de sa loi constitutive. La raison en est que le choix d'une interprétation parmi plusieurs qui sont raisonnables tient souvent à des considérations de politique générale dont on présume que le législateur a voulu confier la prise en compte au décideur administratif plutôt qu'à une cour de justice. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire d'interprétation relève en effet de l'« expertise » du décideur administratif.

[Soulignements du Tribunal]

[123] Enfin, Hydro-Québec plaide que la décision de la Régie porterait sur une question de délimitation des compétences de deux organismes administratifs, soit celle de l'exécutif qui doit adopter « un décret pour permettre à la Régie de fixer un nouveau tarif entre 2020 et [2025] » et celle de la Régie qui conclut « qu'elle pouvait le faire sans l'intervention du gouvernement »<sup>108</sup>.

[124] Encore une fois, cette façon de décrire le débat le dénature. La Régie interprète sa loi habilitante et détermine la portée de sa compétence au regard des dispositions de la *Loi sur la Régie* modifiée par la *Loi sur la simplification*. Le fait que le législateur impose un cadre restrictif à la Régie pour exercer sa compétence de fixer un nouveau tarif qui n'est pas prévu à l'annexe I n'entraîne pas un débat concernant la limitation des compétences de l'exécutif vis-à-vis la Régie.

[125] En fait, la Régie conclut que les anciennes dispositions survivent pour le Dossier GDP et non, qu'elle peut passer outre le décret exigé au nouvel article 48.4 de la *Loi sur la Régie* ajoutée par la *Loi sur la simplification* le 1<sup>er</sup> avril 2020<sup>109</sup>.

[126] Ainsi, le Tribunal conclut que la norme de la décision raisonnable trouve application.

## **6. Contrôle de la Décision de la Régie**

### **6.1 Norme de la décision raisonnable – principes juridiques**

[127] Il revient à la partie qui demande le contrôle de la décision administrative d'en démontrer le caractère déraisonnable.

[128] L'arrêt *Vavilov* traite de l'application de la norme de contrôle de la décision raisonnable. Le point de départ de l'analyse doit être « la retenue judiciaire et le respect du rôle distinct des décideurs administratifs »<sup>110</sup>. Dans le cadre d'un contrôle judiciaire appliquant la norme de la décision raisonnable, le tribunal « ne se demande donc pas quelle décision elle aurait rendue à la place du décideur administratif, ne tente pas de prendre en compte l'« éventail » des conclusions qu'aurait pu tirer le décideur, ne se livre

<sup>108</sup> Plan d'argumentation de la demanderesse du 9 décembre 2021, p. 17.

<sup>109</sup> Art. 23 de la *Loi sur la simplification*.

<sup>110</sup> *Vavilov*, paragr. 75.

pas à une analyse *de novo*, et ne cherche pas à déterminer la solution “correcte” au problème »<sup>111</sup>.

[129] Toutefois, le contrôle porte sur le raisonnement suivi par le décideur et le résultat obtenu. Il faut analyser avec respect les motifs de la décision afin de comprendre le « fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à sa conclusion »<sup>112</sup>. L'analyse doit être « intrinsèquement cohérente et rationnelle et [être] justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti », tout en s'adaptant au contexte<sup>113</sup>.

[130] Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême détaille la lacune fondamentale « d'une décision indéfendable sous certains rapports compte tenu des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur la décision »<sup>114</sup>. Dans les éléments utiles pour l'analyse, il y a notamment le « régime législatif applicable et [...] tout autre principe législatif ou principe de common law pertinent, [les] principes d'interprétation des lois »<sup>115</sup>.

[131] Quant à l'interprétation de la loi habilitante, la Cour suprême mentionne qu'il s'agit « probablement de l'aspect le plus important du contexte juridique d'une décision donnée »<sup>116</sup>. Elle précise :

[108] [...] Le fait que les décideurs administratifs participent, avec les cours de justice, à l'élaboration du contenu précis des régimes administratifs qu'ils administrent, ne devrait pas être interprété comme une licence accordée aux décideurs administratifs pour ignorer ou réécrire les lois adoptées par le Parlement et les législatures provinciales. Ainsi, bien qu'un organisme administratif puisse disposer d'un vaste pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de prendre une décision en particulier, cette décision doit en fin de compte être conforme « à la raison d'être et à la portée du régime législatif sous lequel elle a été adoptée ». [...]

[109] [...] l'application appropriée de la norme de la décision raisonnable permet de dissiper la crainte que le décideur administratif puisse interpréter la portée de sa propre compétence de manière à étendre ses pouvoirs au-delà de ce que voulait le législateur. [...] Si, en règle générale, il y a lieu de faire preuve de déférence envers l'interprétation que donne le décideur du pouvoir que lui confère la loi, ce dernier doit néanmoins justifier convenablement son interprétation. Le contrôle selon la norme de la décision raisonnable ne permet pas au décideur administratif de s'arroger des pouvoirs que le législateur n'a jamais voulu lui conférer. De la même manière, un organisme administratif ne saurait exercer un pouvoir qui ne lui a pas été délégué. [...]

---

<sup>111</sup> *Id.*, paragr. 83.

<sup>112</sup> *Id.*, paragr. 84.

<sup>113</sup> *Id.*, paragr. 85.

<sup>114</sup> *Id.*, paragr. 101.

<sup>115</sup> *Id.*, paragr. 106.

<sup>116</sup> *Id.*, paragr. 108.

[Soulignements du Tribunal]

[132] Une analyse contextuelle doit avoir lieu en fonction des termes choisis par le législateur dans la loi habilitante. Lorsque celle-ci est précise et circonscrit rigoureusement la compétence, l'interprétation que peut donner raisonnablement le décideur est d'autant encadrée. La Cour précise : « Évidemment, il sera impossible au décideur de justifier une décision qui excède les limites fixées par les dispositions législatives qu'il interprète »<sup>117</sup>.

[133] Quant aux autres règles de droit, comme les règles d'interprétation applicables au droit transitoire, elles limitent l'éventail des décisions raisonnables offertes au décideur administratif. Ainsi « lorsque la loi habilitante prévoit l'application d'une norme bien connue en droit et dans la jurisprudence, une décision raisonnable sera généralement conforme à l'acceptation consacrée par cette norme »<sup>118</sup>. Ainsi, les précédents contraignants peuvent restreindre les décisions raisonnables possibles, à moins de donner une explication justifiant de les écarter.

[134] En matière d'interprétation des lois, la jurisprudence de la Cour suprême retient le principe moderne selon lequel « il faut lire les termes d'une loi "dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'[économie] de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur" »<sup>119</sup>. En outre, il faut considérer que les législatures ont adopté des lois encadrant l'interprétation des textes législatifs et réglementaires. Autant les cours de justice que les décideurs administratifs doivent tenir compte de ces principes d'interprétation dans l'élaboration de leur raisonnement menant à leurs conclusions.

[135] En bout de piste, peu importe la forme que prend l'exercice d'interprétation de la législation, il faut que celle-ci soit « conforme à son texte, à son contexte et à son objet »<sup>120</sup>. Plus le libellé est précis, plus la marge de manœuvre est restreinte dans l'obtention d'un raisonnement et d'un résultat raisonnable. Dans tous les cas, le résultat souhaité ne saurait guider l'interprétation :

[121] [...] le décideur administratif ne peut adopter une interprétation qu'il sait de moindre qualité — mais plausible — simplement parce que cette interprétation paraît possible et opportune. Il incombe au décideur de véritablement s'efforcer de discerner le sens de la disposition et l'intention du législateur, et non d'échafauder une interprétation à partir du résultat souhaité. [...]

[122] [...] Toutefois, s'il est manifeste que le décideur administratif aurait pu fort bien arriver à un résultat différent s'il avait pris en compte un élément clé du texte, du contexte ou de l'objet d'une disposition législative, le défaut de tenir compte de cet élément pourrait alors être indéfendable et déraisonnable dans les

<sup>117</sup> *Id.*, paragr. 110.

<sup>118</sup> *Id.*, paragr. 111.

<sup>119</sup> *Id.*, paragr. 117.

<sup>120</sup> *Id.*, paragr. 120.

circonstances. Comme d'autres aspects du contrôle selon la norme de la décision raisonnable, les omissions ne justifient pas à elles seules l'intervention judiciaire : il s'agit principalement de savoir si l'aspect omis de l'analyse amène la cour de révision à perdre confiance dans le résultat auquel est arrivé le décideur<sup>121</sup>.

[Soulignements du Tribunal]

## 6.2 Discussion

[136] La Décision de la Régie contient deux volets.

[137] Tout d'abord elle évalue si sa *Décision de qualification* empêche Hydro-Québec de poursuivre la GDP à titre de programme. En effet, Hydro-Québec plaide qu'elle peut le faire considérant que la Régie n'a pas compétence pour fixer de tarif pour la distribution d'électricité avant avril 2025. La Régie rejette la position d'Hydro-Québec sur cet aspect. Elle conclut que sa *Décision de qualification* est finale et ne peut être invalidée par l'adoption de la *Loi sur la simplification*.

[138] Dans le deuxième volet, la Régie détermine si l'entrée en vigueur de la *Loi sur la simplification* affecte sa compétence de fixer le Tarif GDP. Pour ce faire, elle interprète les dispositions de cette loi qui modifie sa loi habilitante afin de déterminer son application dans le temps.

### Premier volet de la Décision

[139] Dans ses motifs, la Régie rappelle que la *Décision de qualification* est rendue avant à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la simplification*. Elle souligne « la [*Décision de qualification*] D-2019-164 respecte le cadre réglementaire alors en vigueur et est fondée sur la version de la [*Loi sur la Régie*] qui prévalait durant toute la durée de l'instance »<sup>122</sup>. Elle rappelle que ses décisions sont exécutoires dès leur publication et qu'elles sont sans appel. Elle ajoute que toutes les parties conviennent de la « légalité de la [*Décision de qualification*] D-2019-164 »<sup>123</sup>.

[140] La Régie considère que la *Décision de qualification* produit pleinement ses effets juridiques, soit que la GDP est « une offre tarifaire optionnelle »<sup>124</sup>. Selon elle, cette décision qualifie irrémédiablement la nature juridique de la GDP. Cela impose à Hydro-Québec de respecter « les caractéristiques inhérentes à ce type de catégorie réglementaire, incluant le traitement des coûts en respect avec la détermination de tarif » ainsi que les principes en matière d'élaboration de tarif.

<sup>121</sup> *Id.*, paragr. 121 et 122.

<sup>122</sup> *Décision*, paragr. 74.

<sup>123</sup> *Id.*, paragr. 77.

<sup>124</sup> *Id.*, paragr. 130.

[131] [...] Il appartient dorénavant à la Régie d'examiner et d'établir la structure tarifaire, sur proposition du Distributeur, et de fixer les textes du tarif et leur entrée en vigueur sans qu'il puisse, à terme, s'y soustraire<sup>125</sup>.

[141] Dès la *Décision de qualification*, les articles 53 et 54 de la *Loi sur la Régie* restreignent Hydro-Québec quant aux actions qu'elle peut prendre au sujet de la GDP dont la nature juridique vient d'être déterminée par la *Décision de qualification*. Au moment où elle rend cette décision, ces articles prévoient :

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.

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 fixée par la Régie ou par le gouvernement<sup>126</sup>.

54. Toute stipulation d'une convention dérogeant à celle d'un tarif fixé par la Régie ou par le gouvernement est sans effet<sup>127</sup>.

[142] Enfin, la Régie rappelle que, conformément à l'article 31 de la *Loi sur la Régie* que ne modifie pas la *Loi sur la simplification*, elle détient la compétence exclusive de fixer les tarifs de distribution d'électricité.

[143] La Régie conclut donc qu'il « n'est plus loisible [à Hydro-Québec] [de] poursuivre l'opération [de la GDP], même de façon contractuelle, sans que la Régie ait d'abord approuvé une offre tarifaire GDP Affaires respectant ces principes et caractéristiques »<sup>128</sup>. Selon elle, la *Loi sur la simplification* ne change en rien cette conclusion. Ce constat mène la Régie à conclure que depuis le 2 décembre 2019, date de la *Décision de qualification*, la GDP se qualifie de tarif et ne peut plus opérer comme un programme<sup>129</sup>.

[144] En conséquence, la Régie prévoit dans ses conclusions<sup>130</sup> :

- Qu'elle était compétente pour rendre la *Décision de qualification* D-2019-164;

<sup>125</sup> *Id.* paragr. 131.

<sup>126</sup> Cet article est modifié par l'art. 9 de *Loi sur la simplification* qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2020 « par l'insertion dans le premier alinéa et après "gouvernement", de "ou prévus à l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5)" ».

<sup>127</sup> Cet article est modifié par l'art. 10 de *Loi sur la simplification* qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2020 « par l'insertion après "gouvernement", de "ou prévus à l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* (chapitre H-5)" ».

<sup>128</sup> *Décision*, paragr. 140.

<sup>129</sup> *Id.*, paragr. 141, exception faite d'une opération sous ordonnance de sauvegarde accordée par la Régie alors qu'elle se penchait sur la nature de la GDP, voir *Décision* paragr. 142.

<sup>130</sup> *Id.*, conclusions aux p. 39 et 40.

- Que par cette décision la Régie a déterminé que la GDP est un tarif et que les principes et caractéristiques d'une structure tarifaire doivent être autorisés;
- Que dès la publication de la *Décision sur la qualification*, les articles 53 et 54 de la *Loi sur la Régie* ont commencé à opérer de plein droit et sont opposables à Hydro-Québec;
- Qu'il serait contraire à l'ordre public pour Hydro-Québec de maintenir la GDP à titre de programme, sans que la Régie ait d'abord approuvé une offre tarifaire GDP respectant les principes et caractéristiques de la *Décision de qualification* D-2019-164.

### **Caractère raisonnable du premier volet de la Décision**

[145] Le Tribunal conclut au caractère raisonnable du premier volet de la Décision. En effet, ce volet se fonde sur un raisonnement intrinsèquement cohérent qui se justifie au regard des contraintes juridiques et factuelles. Il se qualifie aisément de transparent, d'intelligible et de motivé de façon logique. Aucune lacune déterminante ne vient entacher le raisonnement et le résultat. L'analyse est cohérente et rationnelle.

[146] Ce volet de la Décision détermine qu'un aspect entièrement accompli avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la simplification* n'est pas affecté. La *Décision de qualification* rendue avant la modification de *Loi sur la Régie* s'appuie sur la loi en vigueur au moment où elle est rendue et concerne des faits antérieurs, soit la mise en place de la GDP par Hydro-Québec. Il existe une forte présomption quant à la non-rétroactivité des lois<sup>131</sup> et rien dans la *Loi sur la simplification* n'indique que le législateur voulait s'immiscer dans la qualification de la GDP. Par ailleurs, rien ne permet de croire que les modifications apportées à la *Loi sur la Régie* affectent la qualification donnée à la GDP.

[147] Il y a lieu de faire preuve de déférence envers ce volet de la Décision de la Régie qui s'appuie sur des principes solides que suivent les décideurs pour la motiver. Le Tribunal n'a aucune hésitation à conclure que ce volet de la décision constitue une issue acceptable.

[148] Hydro-Québec souligne que la Régie a prolongé la GDP à titre de programme, sans fixer de tarif provisoire par ordonnance de sauvegarde. À ce sujet, elle souligne les décisions D-2018-113 (hiver 2018-2019) et D-2019-092 (hiver 2019-2020). Ce n'est que le 14 septembre 2020 que la Régie fixe le premier Tarif provisoire GDP<sup>132</sup>.

[149] Certes, ces décisions de la Régie permettent à la GDP de perdurer à titre de programme. Toutefois, elles sont antérieures à la *Décision de qualification*<sup>133</sup> et

<sup>131</sup> *Interprétation des lois*, paragr. 440.

<sup>132</sup> Pièce P-17 : Décision 2020-120.

<sup>133</sup> Pièces P-7 : Décision D-2018-113 et P-8 : Décision D-2019-192.

s'appuient sur les pouvoirs généraux de la Régie d'émettre toute ordonnance de sauvegarde<sup>134</sup>. En outre, ces décisions ne sont pas contestées en temps opportun par les parties impliquées. Par ailleurs, elles ne modifient en rien les règles applicables à Hydro-Québec qui limitent son pouvoir de poursuivre de son propre chef la GDP à titre de programme alors que la Régie la qualifie de tarif. Hydro-Québec et la Régie ont des pouvoirs et rôles différents.

[150] Dans son argumentaire, Hydro-Québec ne s'attarde pas à ce volet de la Décision, si ce n'est que pour souligner que cet aspect de la décision est « sans pertinence puisque la question dont [la Régie] est saisie était celle de savoir si après la promulgation de la *Loi sur la simplification*, le 8 décembre 2019, elle avait la compétence pour fixer un nouveau tarif applicable à la GDP »<sup>135</sup>.

[151] Hydro-Québec plaide cependant abondamment que l'application dans le temps des modifications apportées par la *Loi sur la simplification* à la compétence de la Régie de fixer un nouveau tarif est déraisonnable. Le Tribunal se tourne donc sur ce deuxième volet de la Décision.

### Deuxième volet de la Décision

[152] Le cœur de la Décision de la Régie analyse l'impact des modifications apportées par la *Loi sur la simplification* à la *Loi sur la Régie* afin de déterminer si elle peut fixer immédiatement le Tarif GDP, comme elle avait l'intention de le faire au moment de rendre la *Décision de qualification* D-2019-164.

[153] La Régie affirme que les dispositions transitoires doivent être interprétées restrictivement « puisqu'elles visent à refléter l'intention du législateur pour instrumenter l'intégration des nouvelles dispositions et faciliter la transition entre deux régimes pour les lois qui sont modifiées par la nouvelle loi<sup>136</sup>. »

[154] Elle expose les principes d'application temporelle des modifications aux lois. Elle conclut qu'à moins d'une disposition transitoire expresse, « le cadre législatif de référence est cristallisé au moment du dépôt de la demande introductive d'instance et qu'il est maintenu pour tout le traitement lié à cette compétence ». Ainsi, elle se fonde sur le principe de survie de la loi ancienne pour affirmer que les règles en vigueur lors du dépôt de la demande d'Hydro-Québec quant à la compétence tarifaire de la Régie s'appliquent toujours, peu importe les modifications apportées par la *Loi sur la simplification*.

[155] En effet, selon elle, aucune des dispositions transitoires de la *Loi sur la simplification* ne contient de disposition expresse qui écarte la survie de la loi ancienne à

---

<sup>134</sup> Art. 34 (2) de la *Loi sur la Régie* inchangé par la *Loi sur la simplification*.

<sup>135</sup> Plan d'argumentation de la demanderesse, daté du 9 décembre 2021, p. 23.

<sup>136</sup> Décision, paragr. 93.

la procédure entreprise avant la modification. Il est utile de rappeler le texte du premier alinéa de l'article 19 de la *Loi sur la simplification*.

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.

[Soulignements du Tribunal]

[156] La Régie ajoute que cette disposition reflète « l'intention explicite du législateur de créer pour certains dossiers en cours d'instance devant le Régie un régime transitoire particulier et spécifique, indépendant de celui qui pourrait être inféré des règles d'interprétation générales et des autres dispositions transitoires d'application plus générale »<sup>137</sup>. Toutefois, considérant que le Dossier GDP n'est pas visé par la disposition transitoire de la *Loi sur la simplification*, elle conclut :

[115] En conséquence, la Régie conclut que le législateur n'a pas prévu expressément le régime transitoire applicable au présent dossier et qu'il lui appartient d'interpréter l'intention de ce dernier. Le législateur lui a laissé le soin d'interpréter le régime réglementaire applicable et la manière dont elle devait exercer sa compétence dans le contexte, en appliquant les autres dispositions transitoires et, de façon supplétive, les règles générales d'interprétation précédemment décrites<sup>138</sup>.

[Soulignements du Tribunal]

[157] Selon elle, rien dans les dispositions transitoires ni dans le reste de la *Loi sur la simplification* ne l'empêche de poursuivre la fixation du Tarif GDP selon les anciennes dispositions. En conséquence, elle poursuit la fixation du Tarif GDP selon celles-ci.

[158] Selon la Régie, une autre interprétation « altérerait sa compétence pour fixer les tarifs » de façon « incompatible et irréconciliable avec l'intention exprimée par le législateur dans le cadre de l'adoption de [la *Loi sur la simplification*] »<sup>139</sup>. Elle ajoute que la poursuite de la fixation du Tarif GDP selon l'ancien régime se justifie « par l'intérêt supérieur de maintenir sa compétence tarifaire identique tout au long du dossier »<sup>140</sup>. Elle détient toujours la compétence exclusive de fixer les tarifs, seul le « processus par lequel elle peut exercer cette compétence » est modifié par la *Loi sur la simplification* « à partir du 1<sup>er</sup> avril 2020 »<sup>141</sup>.

---

<sup>137</sup> *Id.*, paragr. 109.

<sup>138</sup> *Id.*, paragr. 115.

<sup>139</sup> *Id.*, paragr. 117.

<sup>140</sup> *Id.*, paragr. 120.

<sup>141</sup> *Id.*, paragr. 121.

[159] Elle considère que son interprétation assure la cohérence de l'exercice de sa compétence dans le Dossier GDP et « permet de favoriser l'allégement et la cohérence réglementaire, tout en évitant de surcharger inutilement le déroulement du [Dossier GDP] »<sup>142</sup>. Enfin, elle juge opportun d'user de sa « discrétion en matière procédurale et de respecter l'esprit des nouvelles exigences procédurales [prévues à la *Loi sur la simplification*], notamment en lien avec la publication des décisions et la modification de l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* »<sup>143</sup>.

[160] La Régie résume ainsi ses conclusions sur ce volet :

- Que pour les fins du Dossier GDP, le régime antérieur survit;
- Que le cadre législatif de référence encadrant l'exercice de la compétence tarifaire exclusive de la Régie s'est cristallisé au moment du dépôt de la demande introductive d'instance;
- Qu'elle détient la compétence requise pour poursuivre le dossier jusqu'à ce qu'elle complète l'examen des ordonnances rendues dans sa *Décision de qualification* D-2019-164 visant à fixer le Tarif GDP et qu'Hydro-Québec doit respecter les ordonnances de cette décision pour la fixation du Tarif GDP.

[161] En conséquence, la *Décision de qualification* demeure exécutoire, peu importe les changements apportés par la *Loi sur la simplification*. Hydro-Québec doit respecter les ordonnances que contenait la *Décision de qualification* puisqu'elles ne seraient pas rendues inopérantes par l'entrée en vigueur de la *Loi sur la simplification*<sup>144</sup>. À ce sujet, elle prévoit que malgré les changements apportés postérieurement par la *Loi sur la simplification*, la *Décision de qualification* demeure légale et exécutoire.

[162] Enfin, elle se reconnaît la compétence de fixer un tarif provisoire pour la GDP dès l'hiver 2020-2021 par ordonnance de sauvegarde, en vertu de son pouvoir général de rendre « toute décision ou ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des personnes concernées »<sup>145</sup>.

---

<sup>142</sup> *Id.*, paragr. 125.

<sup>143</sup> *Id.*, paragr. 126.

<sup>144</sup> La Régie souligne au passage que l'adoption en deux phases de la *Loi sur la simplification* ne modifie pas l'analyse puisque l'ensemble de cette loi est en vigueur au moment de rendre sa *Décision sur la compétence*. Elle ne statue donc pas sur l'entrée en vigueur partielle des dispositions, mais s'attarde uniquement à l'ensemble des dispositions, voir *Décision sur la qualification*, paragr. 87. Cette conclusion raisonnable permet une utilisation efficace des ressources judiciaires.

<sup>145</sup> Art. 34 de la *Loi sur la Régie* qui n'est pas modifiée par la *Loi sur la simplification*.

### Caractère déraisonnable du deuxième volet de la Décision

[163] Le raisonnement suivi par la Régie ne se justifie pas au regard des contraintes juridiques auxquels elle est assujettie. Les omissions et erreurs qu'elle commet dans son analyse amènent le Tribunal à perdre confiance dans son résultat.

[164] Bien que pris isolément, le résultat de la Décision peut être considéré raisonnable ou même souhaitable, les enseignements de la Cour suprême dans *Vavilov* quant à la nécessité que le décideur suive un raisonnement cohérent mènent à une seule conclusion : ce volet de la Décision est déraisonnable.

[165] La Régie interprète sa compétence exclusive à fixer des tarifs de distribution d'électricité et l'encadrement de l'exercice de cette compétence. Elle doit se conformer au texte de la loi et à l'intention exprimée par le législateur. Elle ne peut s'autoriser de cet exercice pour étendre sa compétence au-delà de ce que le texte de loi lui confère.

[166] Pourtant, la Régie écarte le libellé précis de la loi, les principes d'interprétation applicables en matière de droit transitoire et les précédents contraignants en la matière, sans le justifier adéquatement. Elle retient une interprétation de moindre qualité pour arriver au résultat qu'elle juge opportun. Autrement dit, elle échafaude une interprétation pour arriver au résultat qu'elle souhaite.

[167] La Régie reconnaît d'ailleurs que son interprétation vise à ne pas altérer sa compétence d'une façon qu'elle considère « incompatible et irréconciliable »<sup>146</sup> avec l'intention du législateur. Pourtant, elle ne s'arrête jamais vraiment à cette intention dans son exercice d'interprétation. Elle considère qu'il y aurait un intérêt supérieur à ce que sa compétence tarifaire se maintienne « tout au long d'un dossier »<sup>147</sup>.

[168] Ainsi, sans se justifier, la Régie ne débute pas son interprétation par le texte de la disposition transitoire de la *Loi sur l'interprétation*. Elle applique plutôt des principes généraux en matière de droit transitoire. Elle cite le principe du respect des droits acquis et elle restreint le principe de l'application immédiate des lois aux situations en cours en le limitant aux « modifications de nature purement procédurale »<sup>148</sup>. Puis, elle conclut à la cristallisation du cadre législatif du moment du dépôt de la procédure pour la détermination de sa compétence<sup>149</sup>.

[169] Elle devait pourtant s'attarder d'abord au texte de la *Loi sur la simplification*, point de départ de l'analyse du droit transitoire.

448. La solution des conflits des lois dans le temps doit être d'abord recherchée dans la loi, particulièrement dans la loi nouvelle qui paraît causer conflit. Conscient

<sup>146</sup> Décision, paragr. 117.

<sup>147</sup> *Id.*, paragr. 120.

<sup>148</sup> *Id.*, paragr. 102.

<sup>149</sup> Le Tribunal rappelle qu'Hydro-Québec n'entreprend pas d'elle-même la procédure pour qualifier la GDP, mais que la Régie l'exige.

de ces problèmes, le législateur a pu, dans des dispositions dites transitoires, prévoir les modalités d'application dans le temps de la loi qu'il édicte<sup>150</sup>.

[170] L'analyse de la Régie ne se conforme pas au principe d'interprétation moderne appliqué par la Cour suprême à maintes reprises<sup>151</sup>. Elle omet de cerner le sens du texte législatif au moyen du sens ordinaire et grammatical des mots, en tenant compte de l'objet de la loi et de l'intention du législateur<sup>152</sup>. En outre, elle conclut que les dispositions transitoires sont d'interprétation restrictive, sans justifier cette position ni l'appuyer de précédents jurisprudentiels ou doctrinaux.

[171] Dans les dispositions transitoires, le législateur prévoit que l'ancienne loi demeure en vigueur pour deux dossiers précis en cours à l'article 19 de la *Loi sur la simplification*. *A contrario*, on suppose que le nouveau régime devient immédiatement applicable aux autres dossiers en cours, dont le Dossier GDP<sup>153</sup>. Ce type d'argument est cependant sujet à prudence, comme les auteurs Côté et Devinat le soulignent, puisqu'il peut restreindre indûment la portée d'une législation<sup>154</sup>. Tel que le mentionne la Cour suprême « [l]es arguments portant sur l'exclusion implicite sont simplement des arguments de texte, et ne peuvent fonder à eux seuls l'interprétation d'une loi [...]. Le libellé de la loi doit être considéré parallèlement à son objet et à son économie »<sup>155</sup>.

[172] Il faut donc se tourner vers l'objet de la loi pour déterminer si l'argument est valable. La Régie se méprend à ce sujet en concluant que « ni les dispositions transitoires de la *Loi sur la simplification* ni les modifications apportées par les autres dispositions de cette loi n'ont pour effet d'empêcher la poursuite de dossiers déjà en cours et par lesquels la Régie exerce déjà valablement sa compétence tarifaire »<sup>156</sup>. Ce faisant, elle omet de s'attarder à l'objectif des modifications apportées par la *Loi sur la simplification*.

[173] Pourtant, le législateur l'exprime clairement dans le titre complet de cette loi, soit la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution*<sup>157</sup>. Grâce

<sup>150</sup> Côté, Pierre-André et Devinat, Mathieu, *Interprétation des lois*, 5<sup>e</sup> éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2021, paragr. 448 (**Interprétation des lois**), paragr. 448, voir également paragr. 458.

<sup>151</sup> *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 51, paragr. 15.

<sup>152</sup> *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, paragr. 2; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, paragr. 21.

<sup>153</sup> Par analogie : *Venne c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1989] 1 R.C.S. 880, p. 909. Dans cette affaire, l'application de la loi nouvelle à une situation en cours se base sur un raisonnement *a contrario*, car une disposition prévoyait la survie de certains droits acquis, lesquels excluaient la situation de l'intimé. Voir *Interprétation des lois*, paragr. 657, 1163; Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6<sup>e</sup> éd., Toronto, LexisNexis, 2014, §8.90-8.99.

<sup>154</sup> *Interprétation des lois*, paragr. 1165-1171.

<sup>155</sup> *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, paragr. 37. Voir aussi *Copthorne Holdings Ltd. c. Canada*, 2011 CSC 63, paragr. 111.

<sup>156</sup> Décision, paragr. 116 [Soulignements du Tribunal].

<sup>157</sup> Cet objectif est réaffirmé dans les déclarations du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles au cours des travaux parlementaires entourant l'adoption de la *Loi sur la simplification*, voir notamment Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de l'Assemblée*, 1<sup>e</sup> sess., 42<sup>e</sup> législ., vol. 45, n<sup>o</sup> 64

aux modifications à la *Loi sur Hydro-Québec* et la *Loi sur la Régie*, les tarifs de distribution d'électricité ne se retrouvent plus dans les diverses décisions de la Régie, mais bien à l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec*. En outre, ces tarifs ne sont pas fixés et modifiés dans le cadre d'un processus continu, mais bien par une indexation annuelle selon un taux prévisible ainsi que le cadre d'un exercice quinquennal bien encadré, sauf exception. Le législateur limite les exceptions.

[174] L'objectif de simplification appuie une interprétation restrictive des exceptions. En conséquence, cet objet et l'intention du législateur appuient la conclusion selon laquelle la survie de la loi ancienne aux situations en cours se limite aux cas expressément énumérés à la disposition transitoire, l'article 19 de la *Loi sur la simplification*<sup>158</sup>. Comme le soulignent les auteurs Côté et Devinat, dans « les éléments qui paraissent guider les tribunaux [pour interpréter l'effet de la loi dans le temps], hormis le texte et les présomptions, c'est la considération des conséquences de telle ou telle application de la loi qui paraît jouer un rôle déterminant. [...] Par exemple, admettre la survie de la loi ancienne est-il compatible avec l'objectif d'uniformité poursuivi par le législateur? »<sup>159</sup>.

[175] En retardant l'application des nouvelles dispositions, la Régie contrecarre la réforme du législateur en fixant un nouveau tarif à son initiative, au moment qu'elle le juge opportun. Ainsi, la Régie retarde l'application des nouvelles dispositions en permettant que persiste l'exercice de sa compétence dans un contexte que le législateur écarte<sup>160</sup>.

[176] Enfin, il faut présumer que le législateur connaît l'état du droit, y incluant les faits législatifs, mais également « whatever facts are relevant to the conception and operation of its legislation »<sup>161</sup>. On doit donc présumer que le législateur connaissait le Dossier GDP en cours et que malgré tout, il ne juge pas bon de le prévoir à l'article 19 de la *Loi sur la simplification* ni de l'ajouter lors des débats entourant l'adoption de la *Loi sur la simplification*. Pourtant, il ajoute le dossier R-4091-2019 lors de l'étude en commission parlementaire du projet n° 34 *Loi sur la simplification*<sup>162</sup>.

[177] Enfin, la Régie contrevient au principe élémentaire selon lequel le législateur ne s'exprime pas inutilement. Selon elle, en nommant deux dossiers à cet article (R-4045-

---

(26 septembre 2019), p. 4279 (le ministre Jonatan Julien) : « [...] c'est un projet qui est assez simple, ça vise, entre autres et surtout, à faire en sorte [...] que la clientèle d'Hydro-Québec puisse, de manière simplifiée, prévoir [...] quels seront ses tarifs d'électricité dans le futur. Cette prévisibilité-là, c'est ce qu'on souhaite donner à la clientèle ». Voir également *Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles*, 1<sup>e</sup> sess., 42<sup>e</sup> législ., vol. 45, n° 15 (22 octobre 2019), Étude détaillée d'un projet de loi n° 34, *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*.

<sup>158</sup> Voir par analogie l'arrêt *Hôpital Bellechasse c. Pilote*, [1975] 2 R.C.S. 454, p. 460-461.

<sup>159</sup> *Interprétation des lois*, paragr. 463-464. Voir également paragr. 668.

<sup>160</sup> Par analogie, voir *Ell c. Alberta*, 2003 CSC 35, paragr. 49.

<sup>161</sup> Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6<sup>e</sup> éd., Toronto, LexisNexis, 2014, §8.9.

<sup>162</sup> L'amendement est adopté sans débat la veille de la sanction : QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée*, 1<sup>e</sup> sess., 42<sup>e</sup> législ., vol. 45, n° 64 (7 décembre 2019), p. 6178, 6182.

2018 et R-4091-2019), le législateur a voulu créer pour ceux-ci un régime transitoire particulier et spécifique, « indépendant de celui qui pourrait être inféré des règles d'interprétation générales et des autres dispositions transitoires ». Pourtant, elle considère que le régime découlant des règles générales, applicables au Dossier GDP, arrive au même résultat que l'article 19 de la *Loi sur la simplification*, soit la survie de l'ancien régime pour un dossier en cours. Pourquoi le législateur aurait-il cru bon de prévoir la survie de la loi ancienne pour deux dossiers si les règles générales permettent d'arriver à ce résultat? Il s'agit d'un autre élément qui affecte la cohérence du raisonnement de la Régie.

[178] Dans son analyse, la Régie s'attarde longuement au principe de non-rétroactivité des lois. Toutefois, le deuxième volet de la Décision ne le met pas en cause. En effet, la Régie conclut en décembre 2019 que la GDP est une offre tarifaire de nature optionnelle, et non un programme d'efficacité énergétique. À partir de cette décision, elle doit fixer un Tarif GDP pour l'avenir. Ce fait, la fixation du tarif, a lieu postérieurement à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la simplification*. Il n'est donc pas question d'appliquer rétroactivement la nouvelle loi, mais bien de l'appliquer à une situation en cours, quant à un effet postérieur à l'entrée en vigueur. Il s'agit de l'effet rétrospectif.

510. [...] la loi ne modifie que les effets à venir d'un fait accompli, sans remettre en cause les effets antérieurs de ce fait. L'effet rétrospectif suppose donc que la loi nouvelle opère une scission entre les effets d'un fait qui est accompli au moment du changement législatif : les effets antérieurs au changement sont régis par la loi ancienne, mais les effets postérieurs le sont par la loi nouvelle<sup>163</sup>.

[179] Il est vrai que le maintien des droits acquis peut être opposé à l'effet immédiat des lois<sup>164</sup>. Il y a alors survie de la loi ancienne. Toutefois, il n'est pas question de préservation des droits acquis en l'instance. Avant l'entrée en vigueur du nouveau régime, la Régie conclut que la GDP est un tarif et non un programme d'efficacité énergétique. Quant à la Régie, elle ne peut prétendre à un droit acquis de fixer un tarif de distribution d'électricité. Elle statue sur la nature de la GDP, puis elle exerce sa compétence de fixer le tarif selon la législation en vigueur à ce moment. Et la nouvelle législation impose qu'Hydro-Québec obtienne un décret du gouvernement pour que la Régie fixe un tarif.

[180] Les auteurs Côté et Devinat mentionnent à ce sujet dans leur traité intitulé *Interprétation des lois* :

617. [...] les tribunaux ne paraissent pas très enclins à reconnaître à l'Administration des droits acquis à l'encontre d'un administré : lorsque le droit

<sup>163</sup> *Interprétation des lois*, paragr. 510, voir également paragr. 518, 529 et 594. Voir également : *Éniciers unis Métro-Richelieu Inc., division «Éconogros» c. Collin*, 2004 CSC 59, paragr. 46.

<sup>164</sup> *Venne c. Québec (Commission de protection du territoire agricole)*, [1989] 1 R.C.S. 880; *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271. Voir également : *Interprétation des lois*, paragr. 518.

change à l'avantage de ce dernier, les chances que l'on jugera pour l'application immédiate de la loi nouvelle.

[181] Les pouvoirs de la Régie découlent de la loi. Elle ne peut exercer une compétence que si la loi lui accorde<sup>165</sup>. Ainsi, elle ne devrait pas s'autoriser d'un ancien texte de loi pour exercer une compétence qui a été encadrée, sans que la loi lui permette expressément ou tacitement<sup>166</sup>.

[182] Les suites que donne la Régie à sa conclusion, selon laquelle la loi ancienne survit, démontrent également son caractère déraisonnable.

[183] La *Loi sur la Régie* modifiée par la *Loi sur la simplification* prévoit expressément que la Régie peut modifier l'annexe I dans les cas précis où elle exerce sa compétence exclusive de fixer un tarif :

**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<sup>167</sup>.

[Soulignements du Tribunal]

[184] Ce pouvoir de modifier la *Loi sur Hydro-Québec* assure que les tarifs de distribution d'électricité sont bien « ceux prévus à l'annexe I » de cette loi<sup>168</sup>, lorsque la Régie fixe un nouveau tarif à l'intérieur de sa compétence dont l'exercice est nouvellement balisé.

[185] Constatant dans sa Décision qu'elle fixera un nouveau tarif qui ne se retrouvera pas dans l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec*, la Régie s'attribue la compétence de modifier cette loi pour ajouter le Tarif GDP à l'annexe I, malgré l'absence d'un texte i y autorisant.

[186] La Régie qualifie ce pouvoir extraordinaire qu'elle s'attribue de modifier la *Loi sur Hydro-Québec* d'exercice opportun de sa discrétion en matière procédurale qui respecte l'esprit des nouvelles exigences procédurales<sup>169</sup>. Elle décide ainsi d'appliquer au Dossier

<sup>165</sup> *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, paragr. 29.

<sup>166</sup> *A contrario* : *Interprétation des lois*, paragr. 563.

<sup>167</sup> Art. 48.6 de la *Loi sur la Régie*, ajouté par l'art. 8 de la *Loi sur la simplification*.

<sup>168</sup> Art. 22.0.1 al. 1 de la *Loi sur Hydro-Québec*.

<sup>169</sup> Décision, paragr. 126.

GDP, que le législateur a exclu de l'application de l'article 19 de la *Loi sur la simplification*, les règles prévues aux deuxième et troisième alinéas de cet article<sup>170</sup>.

[187] Il va sans dire que ce pouvoir ne peut découler de l'ancien régime qui ne connaissait pas l'annexe I. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'une simple exigence procédurale. En effet, la *Loi sur la simplification* modifie la *Loi sur Hydro-Québec* afin de prévoir que celle-ci applique dorénavant les tarifs de distribution prévus à l'annexe I<sup>171</sup>. Il s'agit donc d'une condition essentielle pour qu'un tarif s'impose à Hydro-Québec. Le législateur permet donc à la Régie de modifier l'annexe I qui fait partie de la Loi lorsqu'elle peut fixer un nouveau tarif ou en modifier un.

[188] Le législateur confie à l'autorité administrative le pouvoir de modifier une loi dans le contexte de sa compétence pour assurer la cohérence du système. Ce type de législation déléguée est « établie en droit », mais doit respecter les « règles générales du droit administratif »<sup>172</sup>.

[189] En conséquence, ce pouvoir doit manifestement reposer sur une disposition législative habilitante<sup>173</sup>. Normalement, le pouvoir de réglementer est expressément prévu<sup>174</sup>. Toutefois, une habilitation implicite ou indirecte est également possible, mais celle-ci doit transparaître du texte de la loi<sup>175</sup>. Pour qu'une autorité administrative puisse modifier un texte de loi, une intention claire doit le permettre.

[190] La *Loi sur la simplification* prévoit soigneusement dans quelles circonstances la Régie peut fixer ou modifier un tarif, amender l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec* en conséquence, publier l'annexe I modifiée dans la Gazette officielle du Québec afin que le ministre de la Justice mette à jour le Recueil des lois et des règlements du Québec<sup>176</sup>. Aucun texte ne permet directement de modifier l'annexe I de la *Loi sur Hydro-Québec*

<sup>170</sup> Voir également la pièce P-19, la décision subséquente D-2020-147 dans le Dossier GDP, qui fixe le tarif provisoire pour l'hiver 2020-2021, dans laquelle la Régie affirme mettre « les modalités procédurales au service des dispositions substantives [...] Aux fins d'aménager une procédure de publication adaptée au présent dossier et permettre la pleine exécution de la décision D-2020-120, par commodité, bien que le présent dossier ne soit pas directement visé par les dispositions transitoires de la *Loi sur la simplification*, la Régie s'inspire de l'article 19 de cette loi [...] », paragr. 75-81.

<sup>171</sup> Art. 22.0.1 *Loi sur Hydro-Québec*.

<sup>172</sup> *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, paragr. 84-88.

<sup>173</sup> *Landry c. Municipalité régionale de comté d'Arthabaska*, 2019 QCCA 1263, paragr. 9-10, 17; *Ruel c. Marois*, [2001] R.J.Q. 2590, paragr. 49 (C.A.); *Dlugosz c. Québec (Procureur général)*, [1987] R.J.Q. 2312, paragr. 29 (C.A.).

<sup>174</sup> Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale. Précis de droit des institutions administratives*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Yvon Blais, 2020, p. 622, 623; Patrice Garant, *Droit administratif*, 7<sup>e</sup> éd., Cowansville, Yvon Blais, 2017, p. 286-287. Voir également : *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, paragr. 49-51.

<sup>175</sup> Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale. Précis de droit des institutions administratives*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Yvon Blais, 2020, p. 622-624.

<sup>176</sup> Art. 48.2, 48.3, 48.4 et 48.6 *Loi sur la Régie*; art. 22.0.1.1 (4) de la *Loi sur Hydro-Québec*; art. 19 (2) et (3) de la *Loi sur la simplification*.

dans le cas du Tarif GDP. Ce pouvoir exceptionnel ne découle pas non plus implicitement des dispositions en vigueur. Surtout que ce pouvoir est prévu explicitement à l'article 19 de la *Loi sur la simplification*, lequel ne mentionne pas le dossier GDP. Il faut donc conclure que Régie n'a pas cette compétence dans le cas du Dossier GDP.

[191] Dans ce contexte, la justification de la Régie pour modifier la Loi sur Hydro-Québec basée sur l'application rétrospective des lois procédurales est insuffisante et déraisonnable. Encore une fois, la Régie s'accorde une marge de manœuvre pour arriver à un résultat souhaité en ne respectant pas les contraintes juridiques applicables.

[192] Une conclusion s'impose, la Décision quant au deuxième volet est déraisonnable.

## **7. Remède approprié**

[193] Hydro-Québec demande de casser et annuler la Décision ainsi que toutes les autres décisions qui en découlent pour l'imposition du Tarif GDP, à l'exception des 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> conclusions de la décision D-2021-141 qui octroient les frais aux intervenants, lequel aspect fait l'objet d'un autre pourvoi en contrôle judiciaire. Elle demande également au Tribunal de prendre acte de la déclaration judiciaire qu'elle émet le 8 décembre 2021 dans lequel elle s'engage en ces termes :

- À respecter les ententes avec les clients, lesquelles sont conformes aux modalités et prix pour l'option tarifaire GDP Affaires tel qu'adoptés par la Régie de l'énergie pour l'hiver 2020-2021 par la décision D-2020-120 et tel que publié à la Gazette officielle du Québec le 20 novembre 2021 pour l'hiver 2021-2022 et conformément à ces modalités et prix;
- À poursuivre le programme GDP Affaires jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2025 en respectant les paramètres prévus au plan d'approvisionnement 2017-2026 tel qu'approuvé par la Régie de l'énergie et dans tout plan d'approvisionnement subséquent soumis à cette dernière pour son approbation, dans le but d'aller chercher les contributions attendues en vertu de ce programme au bilan en puissance d'Hydro-Québec Distribution;
- À soumettre à la Régie de l'énergie une demande relative à la GDP, laquelle comportera une option tarifaire GDP Affaires en temps opportun pour une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2025;
- À ne pas réclamer les sommes liées au programme GDP Affaires incluant les charges d'exploitation encourues jusqu'en 2025 à l'occasion de la demande tarifaire pour la fixation des tarifs d'électricité prenant effet au 1<sup>er</sup> avril 2025, étant entendu que le cadre juridique découlant de la *Loi sur la simplification* ne permet par ailleurs pas de récupérer ces coûts, ce qui aura pour effet de n'entraîner aucun impact financier pour les consommateurs d'électricité.

[194] Le Tribunal ne peut faire entièrement droit à ces demandes.

[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<sup>177</sup>.

[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 »<sup>178</sup>. 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 »<sup>179</sup> et qu'elle peut « rendre toute décision ou ordonnance qu'elle estime propre à sauvegarder les droits des personnes concernées »<sup>180</sup>. 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

<sup>177</sup> Art. 48.4 de la *Loi sur la Régie* ajouté par la *Loi sur la simplification*.

<sup>178</sup> *Vavilov*, paragr. 141.

<sup>179</sup> Art. 31 (1) 5 de la *Loi sur la Régie*.

<sup>180</sup> Art. 34 de la *Loi sur la Régie*.

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.

#### **POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[201] **ACUEILLE** en partie le pourvoi en contrôle judiciaire d'Hydro-Québec;

[202] **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;

[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;

[204] **SANS FRAIS**, considérant la renonciation d'Hydro-Québec aux frais de justice en l'instance<sup>181</sup>.



JUDITH HARVIE, J.C.S.

Me Raymond Doray  
Me Guillaume Laberge  
**LAVERY DE BILLY, S.E.N.C.R.L.**  
Avocats de la demanderesse Hydro-Québec

Me Karim Renno  
Me Benjamin Dionne  
**RENNO VATHILAKIS INC.**  
Avocats de la défenderesse Régie de l'Énergie

Me Dominique DeMontigny Neuman  
Avocat de la mise en cause Stratégies Énergétiques

Me Hélène Sicard  
Avocate des mis en cause Union des consommateurs (UC),  
avec l'appui de l'Association de coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO), l'Association de coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ), la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) et le Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE)

Dates d'audience : 9 et 10 décembre 2021  
Pris en délibéré le 21 janvier 2022 à la suite des dépôts des représentations supplémentaires de toutes les parties.

---

<sup>181</sup> Voir : *Hydro-Québec c. Régie de l'énergie*, 2021 QCCS 741.

## **ANNEXE – DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES**

### **LOI SUR LA RÉGIE**

#### **Avant l'entrée en vigueur des changements de la Loi sur la simplification**

**31. (1)** 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;

**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 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. Elle 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.

#### **Après l'entrée en vigueur des changements de la Loi sur la simplification (entrée en vigueur).**

**31. (1)** 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;

**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. (2019-12-08).

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. (2020-04-01).

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. (2020-04-01)

Une demande 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.

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. (2020-04-01)

Inexistant

**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<sup>er</sup> avril 2025 et par la suite tous les cinq ans. (2020-04-01)

Inexistant

**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. (2020-04-01)

Inexistant

**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. (2020-04-01)

Inexistant

**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. (2020-04-01)

Inexistant

**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 au Québec. (2020-04-01)

**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.

**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.

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. (2020-04-01)

**54.** Toute stipulation d'une convention dérogeant à celle d'un tarif fixé par la Régie ou par le gouvernement est sans effet.

**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. (2020-04-01)

**LOI SUR HYDRO-QUÉBEC**

**Avant l'entrée en vigueur des changements de la Loi sur la simplification**

**22.0.1. (1)** Les tarifs et les conditions auxquels l'énergie est distribuée sont fixés par la Régie.

**Après l'entrée en vigueur des changements de la Loi sur la simplification (entrée en vigueur)**

**22.0.1. (1)** 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. (2020-04-01)