

D-97-38

R-3363-96

28 octobre 1997

PRÉSENTS :

Monsieur Jean-Paul Théorêt
Monsieur Bernard Langevin
Monsieur René Brisebois

Régisseurs

Institut de cardiologie de Montréal (ICM)

Demanderesse

et

Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM)

Intimée

**REQUÊTE DEMANDANT À LA RÉGIE D'ENTENDRE LES
CONCLUSIONS SUBSIDIAIRES DE LA REQUÊTE
R-3363-96**

1. REQUÊTE

Les conclusions subsidiaires introduites dans la requête sont :

déclarer que l'Institut de cardiologie de Montréal (ICM) a subi un préjudice financier de l'ordre de 447 369 \$ en raison du défaut de Gaz Métropolitain de le renseigner adéquatement quant aux conditions de l'octroi de ladite subvention, de même que du tarif le plus avantageux dans les circonstances ;

condamner en conséquence Gaz Métropolitain à payer à la demanderesse la somme de 447 369 \$ en compensation du préjudice financier décrit ci-dessus ;

condamner Gaz Métropolitain à tous les frais et dépens occasionnés par la requête en la présente instance, incluant les frais légaux et les frais d'expertise.

2. PROCÉDURE

Après avoir pris connaissance de la requête réamendée de l'ICM et des positions écrites des parties quant à la procédure à suivre dans le traitement de ce dossier, la Régie, étant d'avis qu'il y avait lieu d'entendre les parties sur sa compétence à traiter de la demande subsidiaire de l'ICM, a tenu une audience le 28 août dernier.

3. POSITION DES PARTIES

Les procureurs de la demanderesse et de l'intimée ont fait une plaidoirie orale et ont déposé, au soutien de leurs arguments, des documents constitués de textes de jurisprudence et de références légales.

3.1 ARGUMENTATION DE L'ICM (M^e Guy Sarault)

Selon l'ICM, la décision D-96-37 qui donnait suite à la requête en révision de la décision D-96-25 n'a disposé définitivement que des conclusions principales de sa requête originale et non des conclusions subsidiaires.

Pour le procureur de l'ICM, les conclusions subsidiaires diffèrent des conclusions alternatives en ce qu'elles ne peuvent être accordées que si les conclusions principales ont été rejetées, ce qui est le cas de la demande de sa cliente, allègue M^e Sarault.

Il n'y a pas, selon lui, identité d'objet entre la décision D-96-37 et la demande subsidiaire contenue dans la requête réamendée de son client, car la décision D-96-37 ne se prononce pas sur la demande subsidiaire, mais se limite exclusivement à la demande principale dont elle constate l'illégalité.

En ce qui concerne la compétence de la Régie à traiter des conclusions de la présente, M^e Sarault soumet que les questions débattues devant cette instance sont complexes et font appel à un certain degré d'expertise, et c'est là la raison principale pour laquelle le législateur a créé des tribunaux administratifs spécialisés.

Il est d'avis, d'ailleurs, que l'article 19, alinéa 3 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel* en vigueur lorsque le recours de sa cliente a été présenté, reflète bien l'intention du législateur de confier à des tribunaux spécialisés ce genre de litige et, que celui soumis par sa cliente tombe sous l'emprise de cette disposition de la loi.

M^e Sarault est d'avis que les pouvoirs exclusifs de nature judiciaire et quasi judiciaire qui sont conférés à la Régie en vertu de cette disposition comportent, entre autres, celui d'ordonner toute mesure de redressement efficace, incluant le versement de dommages et intérêts compensatoires dans le cas, notamment, où une partie aurait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu d'un tarif ou de toute autre condition de fourniture, de transport, de livraison du gaz naturel ou de prestation d'un service.

M^e Sarault soumet que les mots « toute autre condition de fourniture » sont suffisamment larges pour englober des engagements contractuels de la part de Gaz Métropolitain envers ses clients, engagements qui peuvent découler de contrats écrits ou engagements contractuels découlant d'un échange de correspondance, de circonstances, de réunions, de représentations qui ont été faites, car pour décider du contenu obligationnel d'un contrat, il faut regarder non seulement le texte des contrats signés, mais également les circonstances, ce qui a été dit et représenté de part et d'autre.

Pour M^e Sarault, l'imbroglio contractuel entre ICM et SCGM tombe définitivement sous la juridiction de la Régie en vertu de l'article 19, alinéa 3 et, si au terme de l'audience sur un tel litige la Régie en arrive à la conclusion qu'une des deux parties a manqué à ses obligations envers l'autre, elle a le pouvoir d'ordonner des mesures de redressement efficaces, incluant des dommages.

Si la Régie en venait à une opinion contraire, cela forcerait les consommateurs après s'être adressé à la Régie à retourner devant les tribunaux de droit commun pour obtenir compensation, ce qui n'était pas le souhait du gouvernement du Québec lorsqu'il a créé une Régie spécialisée pour décider de ces questions complexes, soumet M^e Sarault.

M^e Sarault est d'avis que la Régie est saisie d'un litige faisant appel à sa juridiction spécialisée et, par voie d'implication nécessaire, même si cela n'est pas expressément prévu dans la loi, a le pouvoir d'octroyer des dommages.

À cet égard, si la Régie accueille sa demande de débattre des conclusions subsidiaires, M^e Sarault est d'avis qu'il appartient au régisseur Chauvelot d'entendre cette requête puisqu'il avait présidé l'instance originale, plutôt qu'aux régisseurs qui ont siégé en révision de la décision D-96-25.

En conclusion, M^e Sarault soumet que les questions sur lesquelles la Régie doit se pencher sont des questions de droit importantes qui peuvent porter à conséquence pour l'avenir. Elles sont donc d'intérêt général et non seulement de l'intérêt de l'ICM et, considérant que SCGM n'encourt pas de frais légaux supplémentaires pour défendre ce dossier ayant à son service des avocats à temps plein, est d'avis qu'il serait équitable que les frais encourus par l'ICM, un organisme public, lui soient remboursés.

3.2 ARGUMENTATION DE SCGM (M^e Jocelyn Allard)

Selon le procureur de SCGM, la demande de l'ICM est irrecevable pour les motifs suivants :

- La décision D-96-37 a mis fin au dossier de façon très claire, puisque c'était en révision de la décision D-96-25 et était rendue en conformité avec l'article 23 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel*, loi en vigueur au moment de la décision, et que cette loi ne permet pas d'appel.
- Les allégations menant aux conclusions subsidiaires de la demande de l'ICM sont les mêmes que celles rejetées par la décision D-96-37 et ne peuvent donc donner ouverture en droit.
- Pour avoir droit au remède demandé, il aurait fallu que SCGM contrevienne aux droits de l'ICM, ce que la décision D-96-37 a clairement rejeté. Les conclusions principales et les conclusions subsidiaires forment un tout. La décision D-96-37 concluait que la demande principale violait le tarif et la loi, rejette la demande principale, et lorsque la demande principale tombe, l'accessoire suit.
- La demande subsidiaire cherche la compensation d'un dommage qui ne peut exister, car on ne peut perdre un droit qu'on n'a jamais eu. L'ICM demande de compenser un droit inexistant, *nul ab initio*.
- La décision D-96-37 n'a pas été contestée. Elle est donc en vigueur et exécutoire.

- Une fois la décision D-96-37 rendue, la Régie du gaz naturel est devenue *functus officio*. Elle a épuisé sa juridiction.
- Seule la Cour supérieure exerçant son pouvoir de surveillance pourrait casser cette décision. Lorsque l'évocation n'a pas été utilisée devant ce tribunal supérieur, la décision est en vigueur et la règle *functus officio* prend effet.
- Malgré l'article 162 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, on ne peut pas continuer devant la Régie de l'énergie une affaire qui est terminée.
- Bien que l'article 19.3 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel* permette à la Régie d'accorder des redressements monétaires à des consommateurs lorsqu'il y a violation d'un tarif, il ne lui accorde pas le pouvoir d'accorder des dommages et intérêts puisqu'il n'est pas dans sa juridiction de le faire.
- Il en est de même pour l'article 101 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* qui est silencieux sur les dommages et intérêts.
- La Régie n'a que les pouvoirs qui lui sont dévolus par le législateur dans sa loi constitutive. Or, l'action en dommages et intérêts ne relevait pas des pouvoirs de la Régie du gaz naturel et ne relève pas plus de la Régie de l'énergie, mais des tribunaux civils.

Quant au remboursement des frais réclamés par l'ICM, M^e Allard est d'avis que, lorsque l'on insiste pour une audition qui, selon lui, aurait pu être évitée, il faut assumer les conséquences de ses demandes.

4. OPINION DE LA RÉGIE

Les argumentations des procureurs des parties soulèvent les principales questions de droit suivantes :

- 1 – Le Banc désigné est-il habilité à décider ?
- 2 – La Régie a-t-elle compétence pour accorder des compensations ou redressements monétaires suite à une violation par le distributeur de l'application d'un tarif ou de toute autre condition de fourniture, de transport de livraison de gaz naturel ou de prestation d'un service ?
- 3 – La décision D-96-37 donne-t-elle ouverture en droit aux remèdes demandés dans les conclusions subsidiaires de l'ICM ?

La Régie est d'opinion que les première et deuxième questions doivent recevoir une réponse affirmative et la troisième question une réponse négative.

5. MOTIFS

À la première question

Avec respect pour les prétentions contraires, le Banc désigné dans la présente instance est dûment habilité pour décider sur l'objet en l'espèce.

En effet, il est nécessaire de rappeler que l'objet en l'espèce n'est pas une demande en révision ni un appel de la décision D-96-37, car la décision de révision ne peut être soumise qu'au pouvoir de contrôle de la Cour supérieure, mais bien une demande de statuer sur les conclusions subsidiaires de l'ICM, ce qui, pour des motifs différents, n'a pas été fait de façon spécifique dans les décisions D-96-25 et D-96-37.

À cet égard, la Régie est d'avis que la règle *functus officio* commande une application moins rigide en matière administrative lorsque la décision est visée par une clause de finalité, comme c'est le cas en l'espèce.

L'autorité décisionnelle devrait donc pouvoir compléter la tâche qui lui a été confiée par la loi lorsqu'elle est demeurée silencieuse sur une question qui lui a été légalement soumise en autant que son intervention n'a pas pour but de modifier la substance de sa décision ou de sa motivation.

Cette possibilité est d'ailleurs reconnue dans l'arrêt *Chandler* (52)¹, et a été appliquée à quelques reprises par les tribunaux (53)². La Régie est d'avis qu'il y a lieu d'appliquer cette approche dans l'objet en cause.

Par ailleurs, le statut des régisseurs au présent dossier et leur pouvoir sont, en droit, les mêmes que ceux des régisseurs de la Régie de l'énergie.

En effet, bien que par l'effet de l'article 4 de la loi l'organisme Régie de l'énergie est né le 2 juin 1997, et par l'effet de l'article 129, la *Loi sur la Régie du gaz naturel* est abrogée le même jour, les affaires pendantes devant la Régie du gaz naturel

¹ (52) *Chandler c. Alberta Association of Architects*, noté 5 p. 812.

² (53) Voir notamment *Procureur général du Québec c. Tribunal d'arbitrage*, noté 45 et *Severud c. Canada*, [1991] 2 C "F" 318 (C "F" "A "). On a entre autres considéré la présence d'une clause de finalité dans le premier cas et un appel limité aux questions de droit dans le deuxième cas pour conclure que le principe du *functus officio* devait être appliqué avec souplesse.

ont, par l'effet de l'article 162 depuis le 2 juin 1997, été continuées devant la Régie de l'énergie et les régisseurs saisis du présent dossier avant le 2 juin 1997 et investis du même mandat depuis cette date peuvent, au sens de l'article 147, deuxième alinéa, en continuer l'étude.

Les régisseurs, par l'effet de l'article 147, deuxième alinéa, sont donc membres temporaires d'un organisme qui s'appelle la Régie de l'énergie et décident pour et au nom de cet organisme; ils ne décident pas en leur propre nom et ne sont pas des organismes ou organisations quasi judiciaires en eux-mêmes (articles 7 à 9 de la loi). Les régisseurs ne sont pas mandatés par le gouvernement comme commissaires enquêteurs sur matière spécifique, mais continuent d'exercer un mandat comme membres d'un organisme avec un nouvel encadrement légal au 2 juin 1997.

Il serait illogique qu'un régisseur en terminaison de mandat se retrouve légalement habilité, à l'exclusion des deux organismes qui se suivent dans le temps, sans vide juridictionnel, à personnifier en lui-même l'intérim pour les dossiers dont il est saisi. Il est évident que la volonté du législateur d'accorder le même statut et les mêmes pouvoirs aux régisseurs en terminaison de mandat que ceux accordés aux nouveaux régisseurs de la Régie de l'énergie est clairement exprimée aux articles 147, deuxième alinéa et 162.

En effet, lorsque le législateur prend la peine de pourvoir dans un article de loi (147, deuxième alinéa) à un cas précis, c'est qu'on entend préciser l'application des principes généraux plutôt que les exclure (*expressio unius est exclusio alterius*). L'article 147 doit donc être interprété de concert avec l'article 162.

La Régie est d'avis que l'article 147 complète l'article 162 et doit être interprété comme une disposition spécifique concernant les régisseurs de l'ex-Régie du gaz naturel pour les affaires non terminées au 2 juin 1997.

Force est de constater que, dans la présente, les régisseurs poursuivent l'étude d'une demande dont ils ont été saisis sous l'empire de la *Loi de la Régie du gaz naturel* et peuvent donc en décider malgré l'expiration de leur mandat.

À la deuxième question

Il nous semble évident que, tant l'article 19, paragraphe 3 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel*, que l'article 101 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* permettent d'ordonner à un distributeur la compensation ou le redressement monétaire lorsque celui-ci exige ou propose un tarif ou des conditions non conformes aux tarifs et à la loi. En effet, le mandat de régulation économique de la Régie ne se limite pas à la surveillance des opérations du distributeur et à la fixation des tarifs. Donner une interprétation différente à ces deux articles de loi amènerait le

justiciable à conclure que le législateur n'a voulu accorder à la Régie que le pouvoir de constater les défauts sans pouvoir d'ordonner les remèdes appropriés. Une telle interprétation rendrait inutile et sans effet ces deux articles de loi, et ne correspondrait pas aux objectifs des deux lois qui étaient et demeurent un traitement efficace, juste et équitable des plaintes des consommateurs.

Il est vrai que la procédure obligatoire de traitement des plaintes diffère selon les textes des deux lois.

En effet, la plainte, en vertu de l'article 101 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, trouve sa définition et sa procédure à l'article 86 de cette loi :

« 86. Sont visées par le présent chapitre les plaintes adressées par les consommateurs à un distributeur d'électricité ou de gaz naturel concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture ou de transport d'électricité ou d'un tarif ou d'une condition de transport, de fourniture ou d'emmagasinage de gaz naturel. »

En vertu de cet article, la plainte d'un consommateur doit donc être adressée en premier lieu au distributeur et celui-ci, en vertu de l'article 91 de la même loi, doit rendre une décision, par écrit, et la notifier au plaignant dans les 60 jours ou tout autre délai approuvé par la Régie. Elle doit être motivée et indiquer le recours à la Régie prévu à la section III de la loi. Manifestement, ce n'est pas le cas du présent dossier.

Même si le chapitre des plaintes dans la nouvelle loi, contrairement à l'ancienne loi, exclut les demandes présentées par un distributeur, il n'en demeure pas moins que le cas en l'espèce présenté par un consommateur directement à la Régie a été introduit sous l'empire de l'ancienne loi et a été continué, depuis le 2 juin 1997, sous l'empire de la nouvelle loi en vertu de l'article 162.

Une affaire engagée devant la Régie du gaz naturel et non terminée le 1^{er} juin 1997 est continuée devant la Régie de l'énergie (art. 162), sans formalité ni rétroaction des règles de preuve, de procédure ou de traitement, et le fond est à décider par les régisseurs mandatés au 1^{er} juin 1997 et qui continuent l'étude de l'affaire (art. 147, deuxième alinéa).

Néanmoins, la Régie n'a le pouvoir d'ordonner un redressement que lorsque la plainte est reconnue en vertu de l'application d'un tarif ou d'une condition de prestation de service par un distributeur et non pas en relation avec une faute, une négligence d'un distributeur sujettes à sanction civile par une cour de justice.

À la troisième question

La décision D-96-37 ne pouvait donner ouverture en droit aux remèdes demandés dans les conclusions subsidiaires de l'ICM, puisque cette décision déclarait illégale la combinaison d'un tarif interruptible et d'une subvention de 276 000 \$ car contraire aux dispositions tarifaires et aux modalités d'application des programmes commerciaux.

Le distributeur n'aurait donc jamais pu valablement l'offrir et le consommateur n'aurait pu valablement la recevoir comme proposition tarifaire, puisqu'elle aurait été d'une nullité absolue.

En somme, le raisonnement dans le *ratio decidendi* de la décision D-96-37 exclut en soi le défaut du distributeur sur son refus d'accorder les conditions tarifaires auxquelles ICM prétend avoir droit.

En l'absence de défaut du distributeur, il faut conclure en l'absence de conséquence causale, soit le préjudice économique financier dont se dit victime la demanderesse, et la Régie ne peut donc s'attarder sur une demande de compensation financière basée sur un droit qu'on a jamais eu. Seuls les tribunaux de droit commun pourraient avoir compétence, le cas échéant, s'il y a lieu.

À cet égard, la juridiction accordée à la Régie par le législateur est bien distincte et bien différente de la juridiction qu'a la Cour supérieure dans l'action en réclamation déposée par l'ICM.

En conséquence, si la demanderesse voulait pousser plus loin, au civil, ce ne serait donc plus un redressement basé sur l'application d'un tarif ou d'une condition de service, mais bien une faute qualifiable d'un distributeur qui aurait négligé, omis, caché ou qui aurait induit erronément un consommateur.

6. DÉCISION

Les motifs exprimés ci-devant font partie intégrante de la présente décision.

POUR CES MOTIFS, la Régie de l'énergie :

REJETTE la demande de l'ICM.

Quant au remboursement des frais encourus dans la présente, la Régie accueille les prétentions exprimées par Me Sarault lors des plaidoiries à l'effet que cette requête soulève des questions de droit importantes, notamment sur la compétence

de la Régie à ordonner un redressement monétaire plutôt que d'accorder des dommages et intérêts, et que la décision peut porter à conséquence pour l'avenir, puisque la Régie se penche pour la première fois, de façon spécifique, sur une telle demande.

La Régie croit donc que les questions soulevées dans la présente sont également d'intérêt public et, dans les circonstances, estime justifié qu'une partie des frais encourus par l'ICM lui soit remboursée. Le *quantum* sera déterminé ultérieurement selon les règles de procédure de la Régie.

Montréal, le 28 octobre 1997

Jean-Paul Théorêt

Bernard Langevin

René Brisebois

Régisseurs

Société en commandite Gaz Métropolitain est représentée par Me Jocelyn Allard

L'Institut de cardiologie de Montréal est représentée par M^e Guy Sarault

La Régie a comme procureur M^e Pierre Thérout