

# D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

D-2005-38

P-210-38R

1<sup>er</sup> mars 2005

---

**PRÉSENTS :**

Normand Bergeron, M.A.P.  
Anita Côté-Verhaaf, M. Sc. (Écon.)  
Jean-Noël Vallière, B. Sc. (Écon.)  
Régisseurs

---

**Société en commandite Gaz Métro**  
Requérante

et

**9103-9198 Québec Inc.**  
Intimée

et

**Autres participants**  
Intervenants

---

**Décision**

*Demande de révocation de la décision D-2004-254*

## 1. INTRODUCTION

Société en commandite Gaz Métro (SCGM) demande la révocation de la décision D-2004-254 rendue le 2 décembre 2004 (la Décision). La Décision accueille en partie une plainte (la Plainte) de la compagnie 9103-9198 Québec inc. (Cogir), une cliente de SCGM.

SCGM soutient que la Régie a excédé sa compétence en accueillant la Plainte de Cogir et en ordonnant à SCGM des mesures qui débordent du cadre des dispositions de la *Loi sur la Régie de énergie*<sup>1</sup> (la Loi).

Cette demande en révocation soulève une importante question de droit : la compétence de la Régie pour déterminer et ordonner des mesures concernant l'application des tarifs et des conditions de fourniture, de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel.

Les fonctions et pouvoirs de la Régie à cet égard sont prévus, entre autres, aux articles 31, 98 et 101 de la Loi. La Régie a les mêmes fonctions et pouvoirs en matière d'examen des plaintes des consommateurs de gaz et d'électricité.

La question de droit soulevée par SCGM a des implications également sur l'examen des plaintes du Transporteur et du Distributeur d'électricité. Pour cette raison et parce que Cogir a choisi de ne pas être représentée par un avocat, la Régie a invité les autres distributeurs de gaz et d'électricité, le Transporteur d'électricité et les associations de consommateurs à intervenir au présent dossier.

Les personnes suivantes sont intervenues : La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), Options consommateurs (OC) et Hydro-Québec (les Intervenants).

## 2. FAITS

Il n'y a pas de controverse sur les faits et les parties reconnaissent qu'ils sont correctement résumés dans la Décision.

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. R-6.01.

Pour une bonne compréhension de la position des parties et de la question de juridiction, il est utile de reproduire le résumé des faits de la Décision<sup>2</sup> :

*« La demanderesse est titulaire du compte numéro 9197-0094-016 depuis le 18 mai 2001. En 2001, l'immeuble desservi par SCGM est vendu. À cette occasion, SCGM crée un nouveau compte au nom de la demanderesse. Cette dernière n'est pas partie au contrat écrit entre SCGM et le propriétaire précédent. La demanderesse est assujettie aux Dispositions du tarif 1 et aux Dispositions générales des tarifs de SCGM.*

*Le compteur visé par la plainte est installé le 3 février 1998 et porte le numéro 022-980066. Il mesure la consommation de l'immeuble situé au 6894, boulevard Gouin Est. Ce compteur est doté d'un émetteur à distance (module ERT), ajouté au compteur le 19 octobre 1998, qui permet d'obtenir des lectures à distance de la consommation sans qu'une visite d'un releveur soit requise. SCGM obtient, grâce à ce système, une lecture quotidienne de la consommation de la demanderesse. Dans le cadre d'un programme de vérification et d'entretien régulier, SCGM procède à une inspection annuelle du compteur et du module ERT. De 1999 à 2001, ces inspections annuelles montrent que le compteur et le module ERT fonctionnent adéquatement.*

*Il appert des relevés de télémétrie que le bris du compteur s'est produit le 3 février 2002. Après cette date, le compteur a poursuivi la mesure du gaz naturel livré sans la trotteuse mais il n'a transmis aucune donnée au système de facturation de SCGM. Il en résulte que SCGM n'a pas facturé la demanderesse pour le gaz livré et mesuré.*

*Le 6 septembre 2002, dans le cadre de l'inspection annuelle, un technicien en instrumentation de SCGM constate une différence entre la lecture physique du compteur et celle transmise par le module ERT. SCGM décèle alors une déféctuosité du bras d'entraînement de la trotteuse du compteur. Celle-ci n'actionne pas le module ERT, tel qu'elle le devrait. La déféctuosité se situe au niveau du compteur et non du module ERT. Si la pièce du compteur avait correctement fonctionné, le module ERT aurait transmis les données au système comptable de SCGM, tel qu'il est démontré à l'audience.*

*Il est établi à l'audience que le défaut du compteur ne peut être constaté que par un expert. Il n'est pas possible pour la demanderesse de constater le défaut à l'examen physique des équipements de mesure, propriété de SCGM. Le défaut*

---

<sup>2</sup> Extrait de la décision D-2004-254, pages 3 à 6.

*de lecture ne peut être décelé par la demanderesse que de l'examen de sa facturation.*

*Le 20 septembre 2002, à la suite de ce constat de défectuosité, le groupe de mesurage émet un Rapport d'inspection de poste de mesurage afin de permettre à SCGM de contacter la demanderesse et de prendre arrangement avec elle sur l'ajustement de la facturation.*

*Ce n'est pourtant que le 23 juin 2003 que SCGM transmet à la demanderesse les factures corrigées au montant de 57 003,63 \$ pour la période du 31 janvier 2002 au 31 mai 2003, pour tenir compte de la consommation enregistrée au compteur mais non facturée.*

*Le 27 octobre 2003, à la suite d'une plainte de la demanderesse, SCGM informe celle-ci qu'elle maintient l'exigence du paiement de la somme de 57 003,63 \$. Le 6 novembre 2003, la demanderesse dépose la présente plainte à la Régie.*

*[...]*

*Cette période de neuf mois, entre la connaissance du bris du compteur par SCGM et la facturation de la demanderesse pour la consommation mesurée par le compteur mais non transmise à son système de facturation par le module ERT, s'explique de la manière qui suit.*

*De septembre à décembre 2002, le service de la facturation a en main le rapport d'inspection de poste de mesurage mais le met de côté en raison d'un manque de disponibilité de son personnel.*

*Entre-temps, en octobre 2002, une préposée de SCGM contacte la demanderesse, sans connaître l'existence du défaut du compteur, pour s'enquérir de la baisse de consommation constatée depuis mars 2002. Cet événement n'est toutefois pas lié au constat de défectuosité ou au suivi à donner au Rapport d'inspection de poste de mesurage. Ce n'est qu'en décembre 2002 ou en janvier 2003 que le service de la facturation entreprend l'étude du dossier.*

*Le 31 janvier 2003, SCGM demande une lecture du compteur à la demanderesse que celle-ci lui transmet dans les jours qui suivent. L'employé de la demanderesse, alléguant son manque d'expérience, souligne à SCGM qu'il n'est pas suffisamment confiant de sa lecture pour que celle-ci supporte une facturation.*

*Le 28 février 2003, SCGM procède au relevé du compteur par l'un de ses préposés. Malgré cette lecture qui confirme la conclusion du Rapport d'inspection de poste de mesurage et qui donne à SCGM une seconde mesure fiable de la consommation de la demanderesse, aucune action n'est entreprise pour y donner suite. Prétextant encore une fois un manque de temps, le service de facturation de SCGM met le dossier de côté. Son étude ne reprendra que trois mois plus tard.*

*Le 29 mai 2003, devant ce délai additionnel, SCGM procède de nouveau à une lecture du compteur. Cette lecture servira à la révision de la facturation effectuée le 17 juin 2003 et les factures corrigées qui en découlent seront transmises à la demanderesse le 23 juin 2003. Aucune entente n'est soumise à la demanderesse qui acquitte les factures sans requérir de délai.*

*Le 23 juin 2003, SCGM transmet donc à son client plusieurs factures totalisant la somme de 57 003,63 \$ représentant le gaz naturel consommé au cours de la période du 31 janvier 2002 au 31 mai 2003.*

[exclusion du tableau]

*De fait, le compteur de la demanderesse ne sera réparé que le 7 juillet 2004. Il sera lu manuellement par un releveur de compteur de juin 2003 à juillet 2004 ».*

### **3. DEMANDE EN RÉVOCATION**

Selon SCGM, la Décision serait affectée de vices de fond de nature à l'invalider au sens de l'article 37 de la Loi :

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

*1° lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;*

*2° lorsqu'une personne intéressée à l'affaire n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, présenter ses observations;*

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

*[...] »*

Le problème évoqué par SCGM est le suivant : la Régie, après avoir conclu à un manquement à l'obligation de SCGM de corriger sa facturation dans un délai raisonnable à la suite de la découverte d'une défectuosité de l'un des compteurs desservant un groupe d'immeubles de Cogir, a ordonné en conséquence la réduction partielle des obligations de Cogir en l'exemptant du paiement des services de distribution exigible pour les périodes de facturation se terminant du 30 septembre 2002 au 31 mai 2003<sup>3</sup>.

SCGM plaide plus spécifiquement ce qui suit :

- La Régie a excédé sa compétence d'attribution en matière de plaintes,
  - en disposant de la Plainte par des mesures hors du cadre de l'application conforme des tarifs et des conditions de fourniture de gaz naturel, à l'encontre des articles 98 et 101 de la Loi;
  - en ordonnant à SCGM une forme de rabais en contravention de l'article 53 de la Loi ou non prévu aux tarifs et aux conditions de fourniture de SCGM et en ordonnant à SCGM d'appliquer des tarifs ou des conditions de fourniture autres que ceux fixés par la Régie;
  - ou alternativement, la Régie a ordonné des mesures ayant le même effet que si elle avait modifié les tarifs et les conditions de fourniture de gaz naturel, sans appliquer les dispositions de la Loi (art. 48, 49 et 25) et en dehors du processus d'audience publique prévu par la Loi.
- La Régie a agi sans compétence et a exercé des pouvoirs relevant de la juridiction d'un tribunal de droit commun,
  - en reconnaissant et jugeant d'un droit d'action en responsabilité civile pour faute contractuelle alléguée;
  - en octroyant des dommages-intérêts compensatoires ou punitifs à Cogir par la réduction partielle de ses obligations et le jeu de la compensation.
- Subsidiairement, la Régie a erré en imposant arbitrairement et de façon discrétionnaire à SCGM une sanction inapplicable en droit et injustifiée en fait eu égard à l'ensemble des circonstances, soit la réduction des obligations tarifaires de Cogir,
  - en l'absence d'un préjudice réel subi par Cogir et d'un lien de causalité entre le retard de facturer dénoncé et le préjudice allégué;

---

<sup>3</sup> Demande de révocation, paragraphes 1 et 2.

- en l'absence de corrélation, au sens des articles 1590 et 1604 du *Code civil du Québec*, entre le retard à facturer et l'exemption du paiement des services de distribution, de l'équilibrage et de l'ajustement aux inventaires;
- en l'absence de proportionnalité entre la réduction des obligations de Cogir et le préjudice allégué.

#### **4. POSITION DE L'INTIMÉE ET DES INTERVENANTS**

##### **Cogir**

Cogir n'a pas jugé opportun d'être représentée par un avocat à ce stade des procédures. La Régie a informé Cogir qu'elle ne pouvait soumettre une argumentation en droit par l'intermédiaire de son consultant-ingénieur<sup>4</sup>.

À l'audience, le représentant de Cogir a informé la Régie qu'il s'en remettait aux arguments soumis par la FCEI.

##### **FCEI**

La position de la FCEI se résume à ce qui suit<sup>5</sup> :

- L'article 5 de la Loi détermine des objectifs que doit poursuivre la Régie en exerçant ses fonctions, c'est-à-dire des objectifs reliés à l'intérêt public, à la protection des consommateurs et à l'équité;
- Les cours interprètent largement les compétences attribuées aux organismes de régulation et la Régie jouit aussi d'une compétence implicite;
- En matière de plaintes, la Régie est autorisée à trancher un litige entre deux parties en déclarant les droits des parties;
- La Plainte porte sur le non-respect par SCGM des obligations édictées par les articles 5.2, 6.1 et 6.2 des tarifs et des conditions en matière de mesurage et de facturation. En faisant défaut, à répétition, de respecter ces articles, SCGM fait assumer à l'ensemble

---

<sup>4</sup> Lettre de la Régie du 21 janvier 2005.

<sup>5</sup> Commentaires écrits du 28 janvier 2005.

des consommateurs les risques que certains consommateurs soient dans l'incapacité de payer au moment de l'envoi des factures révisées;

- Au niveau des mesures de redressement, la Régie jouit d'un pouvoir discrétionnaire;
- La FCEI réfère à l'article 34 de la Loi qui permet à la Régie de rendre une ordonnance « *propre à sauvegarder les droits des personnes concernées* »;
- La Régie a le pouvoir d'ordonner des mesures de redressement lorsqu'un distributeur applique des conditions non conformes aux tarifs. La Régie ne peut avoir le simple pouvoir de constater les défauts sans pouvoir ordonner les remèdes appropriés ce qui irait à l'encontre d'un des objectifs que doit poursuivre la Régie, soit de protéger les intérêts des consommateurs;
- La Régie a permis des redressements monétaires lorsque le distributeur exigeait ou proposait un tarif ou des conditions non conformes aux tarifs et à la Loi;
- La FCEI réfère à la jurisprudence sur la grande discrétion (« broad discretion ») et les larges pouvoirs (« broad powers ») du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et notamment à l'arrêt de la Cour Suprême du Canada, *Bell Canada c. CRTC*, [1989] 1 S.C.R. 1722;
- La FCEI fait une distinction entre un « redressement » et un « pouvoir compensatoire » découlant des règles de la responsabilité civile;
- La référence de la Régie aux articles 1590 et 1604 du *Code civil du Québec* dans la décision D-2004-254 n'aurait été faite qu'à titre illustratif;
- Le redressement monétaire ordonné par la Régie ne peut être qualifié de recours en dommages sous la juridiction des tribunaux de droit commun;
- La mesure de redressement ordonnée par la Régie assure un juste équilibre entre les prestations des parties;
- La Régie a exempté l'intimée de payer pour les services de distribution « pour lesquels SCGM a fait défaut de respecter ses obligations tarifaires »;
- La FCEI s'appuie sur l'arrêt *Bell Canada* précité pour établir qu'un tribunal administratif a le pouvoir d'ordonner un redressement et d'en établir la nature et l'étendue;
- La décision D-2004-254 ne contrevient pas à l'article 53 de la Loi. SCGM a contrevenu à l'article 53 en n'appliquant pas les règles concernant le mesurage et la facturation;
- SCGM profiterait de la demande en révocation pour refaire sa preuve. SCGM n'a jamais mentionné à Cogir que sa demande relevait des tribunaux de droit commun et



l'a dirigée vers la Régie. SCGM n'a jamais soulevé le fait que la Régie n'aurait pas la compétence pour rendre une décision sur la plainte de l'intimé.

## OC

OC souscrit essentiellement aux arguments soulevés par la FCEI<sup>6</sup>. Pour OC, le recours de Cogir trouve son fondement à l'article 94 de la Loi. Il ne s'agit pas d'un recours qui relèverait de la compétence des tribunaux de droit commun.

Il est clair, selon OC, que la mesure de redressement ordonnée par la Décision concerne l'application des tarifs et des conditions après le constat du fait que SCGM n'a pas ses tarifs et conditions. Il n'est aucunement question de la modification de quelque tarif que ce soit, comme le laisse entendre SCGM.

## Hydro-Québec

Hydro-Québec a simplement fait savoir qu'elle s'en remettait aux arguments soumis par SCGM<sup>7</sup>.

## 5. RÉPLIQUE DE SCGM

En réplique, SCGM soumet essentiellement ce qui suit :

- La Décision soulève d'importantes questions tarifaires liées à la rétrofacturation d'un service réglementé;
- La Décision a imposé un régime de sanctions tarifaires et d'exemptions du paiement des services susceptible d'avoir un impact significatif sur plusieurs aspects des opérations de SCGM : entre autres, sur le niveau et la qualité du service de distribution, l'affectation des ressources, les coûts de fourniture du service de distribution, les revenus et le traitement des plaintes au cas par cas en fonction du type d'erreurs;
- Toutes ces questions doivent être discutées non pas dans le cadre d'une plainte privée mais dans le cadre public réglementaire;

---

<sup>6</sup> Lettre du 4 février 2005.

<sup>7</sup> Lettre du 4 février 2005.

- La Régie doit tenir compte de l'impact d'un tel régime sur l'ensemble de la clientèle et sur la saine gestion financière du distributeur;
- C'est d'ailleurs ce qu'a fait la Régie en fixant les dispositions du Règlement 634 d'Hydro-Québec portant sur les modalités de correction des factures et de rétrofacturation;
- Dans le cas d'Hydro-Québec, le concept de réduction partielle des obligations d'un consommateur d'électricité à une période de rétrofacturation maximale est codifié au Règlement 634 et les règles sont connues, prévisibles et non discrétionnaires;
- À cet égard, SCGM se dit entièrement disposée à discuter de termes et conditions applicables à la rétrofacturation dans le cadre d'une cause tarifaire ou d'un dossier dédié aux conditions de services<sup>8</sup>;
- Quant aux arguments d'OC et de la FCEI en faveur d'une politique tarifaire de sanctions du distributeur, SCGM soumet qu'elle s'écarte de la jurisprudence constante de la Régie interdisant l'octroi de mesures compensatoires et ne respecte pas le processus d'audience publique requis dans le cas de mesures tarifaires;
- SCGM souligne la contradiction dans la position d'OC et de la FCEI voulant que la Régie jouisse d'un pouvoir implicite de *réparer* sans toutefois être assujettie aux conditions de base à tout régime de compensation, soit la faute, le dommage et la causalité;
- La Régie n'est pas dénuée de pouvoirs d'ordonner des mesures de redressement en cas de plainte mais le fait qu'elle ne puisse condamner SCGM au paiement de dommages ou consentir des rabais tarifaires hors du cadre des tarifs ne signifie pas pour autant qu'elle ne peut que constater des manquements de SCGM<sup>9</sup>;
- S'il y a un vide à combler à cet égard, il doit l'être dans le cadre du processus tarifaire, à l'instar de celui de la révision des conditions de service d'Hydro-Québec;
- La Régie a une compétence d'attribution et il y a des limites à ses pouvoirs implicites;
- Les pouvoirs de la Régie, qu'ils soient caractérisés de pouvoirs exprès ou implicites, n'existent qu'en raison de dispositions attributives de juridiction; ils n'existent que si la Loi le prévoit expressément ou par implication nécessaire et ils ne peuvent d'aucune façon être exercés en violation des dispositions législatives;

---

<sup>8</sup> Réplique, paragraphes 18 et 19.

<sup>9</sup> Réplique, paragraphe 36.

- L'article 101 de la Loi permet à la Régie de déterminer des mesures concernant l'application des tarifs et ne confère pas le pouvoir discrétionnaire d'ordonner toute mesure, sans égard aux tarifs ou située à l'extérieure de leur cadre d'application;
- L'article 101 de la Loi ne permet pas d'octroyer des dommages ni d'imposer des mesures ou conditions tarifaires assujetties à l'article 25 de la Loi;
- Quant aux arguments d'OC et de la FCEI voulant que l'exemption du paiement soit équitable, juste et raisonnable étant donné que des services n'auraient pas été rendus, SCGM souligne que la facturation est l'accessoire postérieur et implique nécessairement que le service de distribution ait été fourni;
- Subsidiairement, SCGM soumet, sans admettre devoir offrir un rabais à Cogir, que l'exemption accordée par la Décision (100 % du prix des services de distribution) est dénuée de tout fondement considérant que les coûts des fonctions *relevé des compteurs* et *facturation* représentent 0,7 % de l'ensemble des coûts de distribution;
- L'arbitrage et l'équilibre entre la qualité et les coûts de service, entre un manquement et des mesures de redressement ne peuvent être établis au cas par cas mais requièrent une normalisation tarifaire selon l'article 25 de la Loi<sup>10</sup>; un régime de sanctions et d'exemptions ne peut être fondé sur la réduction partielle, arbitraire et discrétionnaire des obligations tarifaires des consommateurs.

## 6. OPINION DE LA RÉGIE

Les décisions de la Régie sont sans appel et donc finales aux termes de l'article 40 de la Loi. Le demandeur en révocation doit établir un des cas d'ouverture prévus à l'article 37 de la Loi, soit, en l'occurrence, le «*vice de fond ou de procédure [...] de nature à invalider la décision*».

SCGM allègue que la Décision est entachée des vices suivants :

- La Régie a excédé sa compétence d'attribution en matière de plaintes;
- Elle a agi sans compétence et a exercé des pouvoirs relevant de la juridiction d'un tribunal de droit commun;

---

<sup>10</sup> Réplique, paragraphe 60.

- Elle a erré en imposant arbitrairement et de façon discrétionnaire à SCGM une sanction inapplicable en droit et injustifiée en fait eu égard à l'ensemble des circonstances, soit la réduction des obligations tarifaires de Cogir.

La demande en révocation soulève quatre questions :

1. Qu'est-ce qu'un vice de fond de nature à invalider la décision ?
2. Comment caractériser les mesures ordonnées par la Décision ?
3. Est-ce que les mesures ordonnées par la Décision sont expressément ou implicitement prévues dans la Loi ?
4. Comment disposer de la plainte de Cogir advenant la révocation de la Décision ?

### **6.1 QU'EST CE QU'UN « VICE DE FOND DE NATURE À INVALIDER LA DÉCISION » ?**

Si, comme le prétend SCGM, « *la Régie a excédé sa compétence d'attribution en matière de plainte, a agi sans compétence et exercé des pouvoirs relevant de la juridiction d'un tribunal de droit commun et a erré en imposant arbitrairement et de façon discrétionnaire une sanction inapplicable en droit et injustifiée en faits* »<sup>11</sup>, il s'agit certainement d'une erreur sérieuse et fondamentale qui constitue un vice de fond de nature à invalider la Décision.

SCGM réfère la Régie à l'arrêt de la Cour d'appel du Québec, *Épicier unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*<sup>12</sup> maintes fois cité et suivi par la Régie dans ses décisions en révision. Il n'y a pas lieu d'élaborer plus amplement sur cette question.

L'excès de juridiction est un vice de fond de nature à invalider la Décision. Il y aurait excès de juridiction si les mesures ordonnées par la Régie dans la Décision sortent du cadre de la Loi et particulièrement de celui de l'article 101 de la Loi.

---

<sup>11</sup> Demande de révocation, paragraphe 15.

<sup>12</sup> [1996] R.J.Q. 608.

## 6.2. COMMENT CARACTÉRISER LES MESURES ORDONNÉES PAR LA DÉCISION ?

Cogir demandait ce qui suit :

*« La demanderesse conteste les factures corrigées totalisant une somme de 57 003,63 \$ qui lui sont transmises en juin 2003, qu'elle a entre-temps acquittées afin d'éviter les frais de retard et les pénalités, et demande à la Régie que lui soit remboursée la moitié de la somme facturée par SCGM. Elle soutient qu'elle est restée sans facture pour une période de plus d'une année et que SCGM aurait dû l'informer du défaut du compteur ou, à tout le moins, lui faire parvenir des factures mensuelles estimées.<sup>13</sup> » (Nous soulignons)*

## 6.3 LA DÉCISION

La Régie a conclu en ces termes :

*« **ACCUEILLE** en partie la plainte de la demanderesse;*

***RÉDUIT** la facturation de SCGM des services de distribution pour les périodes de facturation se terminant du 30 septembre 2002 au 31 mai 2003 inclusivement;*

***ORDONNE** à SCGM de déposer les factures corrigées ne comprenant que le prix de la fourniture de gaz naturel, de gaz de compression et de transport, dans un délai de 30 jours de la présente décision.<sup>14</sup> »*

La Régie ordonne à SCGM de corriger sa facturation en y retirant la portion des frais reliés au service de distribution pour la période en question. La facture de Cogir couvre quatre services : la fourniture de gaz naturel, le gaz de compression, le transport et la distribution du gaz. La Régie a donc fait droit partiellement à la demande de Cogir qui voulait une réduction de 50 % de la facture corrigée.

Les motifs<sup>15</sup> invoqués par la Régie pour arriver à ses conclusions peuvent se résumer comme suit :

---

<sup>13</sup> Décision, page 2.

<sup>14</sup> Décision, page 12.

<sup>15</sup> Décision D-2004-254, pages 6 à 11.

- Lorsque la Régie examine une plainte, elle vérifie si l'application des tarifs et des conditions de distribution du gaz naturel a été suivie par SCGM;
- Les conditions de distribution de gaz naturel sont prévues aux *Dispositions générales des tarifs* (les Tarifs) de SCGM et particulièrement aux articles 5.2 (fréquence de lecture), 6.1 (périodicité) et 6.2 (révision de facture);
- SCGM avait l'obligation de procéder à la lecture du compteur de la demanderesse à des intervalles réguliers de deux mois et de facturer mensuellement;
- L'article 53 de la Loi prévoit que le 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;
- Le débat porte sur l'obligation de lecture du compteur et de transmettre une facture appropriée dans le délai imposé à SCGM par les Tarifs;
- SCGM a manqué à ses obligations de lire le compteur et de facturer la demanderesse à des intervalles réguliers, pour la période postérieure au 6 septembre 2002;
- La lecture des articles 5.2, 6.1 et 6.2 des Tarifs amène la Régie à conclure que l'obligation de transmettre une facture révisée fondée sur les données réelles de consommation en est une de résultat et qu'elle doit, dans le temps, s'accomplir dans un délai raisonnable à la suite de la lecture du volume réel livré. Ce délai est ici d'environ deux mois, soit le délai accordé à SCGM pour lire périodiquement le compteur de la demanderesse;
- La Régie conclut que SCGM a manqué à cette obligation;
- SCGM n'a pas démontré sa diligence habituelle par le long délai entre le Rapport d'inspection de poste de mesurage en septembre 2002 et la facturation révisée, neuf mois plus tard, en juin 2003;
- SCGM aurait dû, à la suite du Rapport d'inspection du poste de mesurage, procéder à la lecture manuelle régulière, à intervalle d'environ deux mois, du compteur défectueux et transmettre mensuellement à la demanderesse une facture selon un volume retiré réel ou estimé comme le requièrent les articles 5.2 et 6.1 des Tarifs;
- La Régie se doit de trouver la sanction appropriée au manquement de SCGM;
- La Régie s'inspire des articles 1590 et 1604 du *Code civil Québec* pour conclure qu'une réduction partielle des obligations est justifiée;
- La Régie s'appuie sur trois décisions (D-98-117, D-99-12 et D-2000-21) émises dans le cadre des conditions de distribution d'électricité, où elle a conclu que l'inexécution de l'obligation de facturer un client à intervalles réguliers devait trouver remède,

c'est-à-dire l'annulation de surplus de consommation facturé au-delà de la période prescrite;

- La distinction que fait la Régie avec ces décisions tient au dégroupement des services et des tarifs de SCGM; elle applique la réduction exclusivement à un montant proportionnel aux services de distribution fournis par SCGM pour la période de septembre 2002 à mai 2003; elle ne réduit pas la facture pour les autres services dont Cogir a bénéficié, c'est-à-dire la fourniture du gaz, le gaz de compression et le transport du gaz;
- L'analyse des motifs de la Décision montre que la Régie était justifiée de conclure au manquement par SCGM à ses obligations portant sur la lecture des compteurs et la facturation, obligations qualifiées « de résultat » par la Régie. Il ne fait pas de doute que la Régie était en droit de chercher une mesure ou un redressement approprié à cette situation.

L'analyse nous oblige cependant à caractériser la mesure retenue par la Décision suivant sa double finalité : premièrement, sanctionner l'inexécution des obligations de SCGM et deuxièmement, accorder un rabais à Cogir sur la portion de sa facture reliée au coût du service de distribution du gaz pour la période du 30 septembre 2002 au 31 mai 2003.

#### **6.4 EST-CE QUE LES MESURES ORDONNÉES PAR LA DÉCISION SONT EXPRESSÉMENT OU IMPLICITEMENT PRÉVUES DANS LA LOI ?**

La réponse à cette question tient à l'interprétation des articles 98 et 101 de la Loi :

*« 98. Lorsque la Régie examine la plainte, elle vérifie si l'application des tarifs et des conditions de transport ou de distribution d'électricité ou l'application des tarifs et des conditions de fourniture, de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel a été suivie par le transporteur d'électricité ou le distributeur.*

*101. Lorsque la Régie considère la plainte fondée, elle ordonne au transporteur d'électricité ou au distributeur d'appliquer, dans le délai qu'elle fixe, les mesures qu'elle détermine concernant l'application des tarifs et des conditions; elle peut également en établir la date d'application. » (Nous soulignons et nous mettons en gras)*

Que doit-on entendre par « [...] *les mesures qu'elle détermine concernant l'application des tarifs et des conditions* [...] » à l'article 101 de la Loi ? L'exercice n'est pas totalement discrétionnaire. Il faut que la mesure concerne ou touche à **l'application** des tarifs et des conditions. Le mot « *application* » signifie « *mettre en pratique ou en vigueur* » une règle. Même si la Loi n'utilise pas le mot « *redressement* », la Régie l'a utilisé dans plusieurs décisions<sup>16</sup> et la FCEI l'utilise abondamment. Même le mot « *redressement* » veut dire action de « corriger », de « rectifier », de ramener à la norme.

Donc, la mesure que peut ordonner la Régie en vertu de l'article 101 de la Loi doit porter sur l'application correcte des tarifs et des conditions. **Une « mesure concernant l'application des tarifs et des conditions » n'est donc pas une mesure fixant de nouvelles conditions tarifaires.**

Dans le cas de la Plainte, comme le non respect des conditions tarifaires reliées à la lecture des compteurs et la facturation était chose du passé, la Régie pouvait difficilement ordonner une mesure pour que ces conditions soient appliquées après le fait. D'ailleurs, ce n'est pas ce que demandait Cogir. Cogir demandait un rabais tarifaire de 50 % de la facturation en retard. La Régie a plutôt opté de sanctionner l'inexécution de l'obligation de SCGM en accordant un rabais tarifaire de moindre envergure toutefois que celui réclamé par Cogir.

Une chose est claire : la mesure ordonnée par la Décision ne se retrouve pas aux conditions tarifaires de SCGM. Il n'y a pas de disposition restreignant la rétrofacturation au-delà d'une certaine période.

Faute de pouvoir justifier la mesure de redressement ordonnée par la Décision sur une disposition expresse de la Loi, il faut se demander si la Régie pouvait le faire en vertu de ses pouvoirs implicites.

### **Les pouvoirs implicites de la Régie**

En fait, il faut se demander si l'article 101 de la Loi peut être interprété comme donnant à la Régie les pouvoirs implicites de sanctionner l'inexécution d'une obligation du distributeur de gaz et d'accorder un rabais tarifaire suivant les circonstances.

Les parties ont des vues différentes sur la question des pouvoirs implicites.

---

<sup>16</sup> Décisions D-97-38, D-99-154, D-2000-170, D-2001-171, D-2001-234, D-2002-50.



Pour SCGM, la Régie n'a que les compétences émanant exclusivement des dispositions de la Loi. La Régie a « *compétence pour examiner une plainte pourtant sur l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture de gaz naturel, pour vérifier si ces tarifs et conditions de fourniture ont été appliqués et, en cas contraire, pour ordonner au distributeur d'appliquer des mesures concernant l'application de ces tarifs et conditions de fourniture* »<sup>17</sup>.

SCGM cite un article de Gabrielle Perrault<sup>18</sup> voulant que l'excès de compétence s'évalue en vérifiant si les pouvoirs ont été confiés par la loi constitutive de l'organisme administratif. La compétence d'attribution s'oppose à la compétence inhérente dont ne sont pas investis les organismes comme la Régie.

S'il y a une distinction à faire entre les compétences d'attribution et la compétence inhérente, cela n'exclut pas qu'il puisse y avoir des pouvoirs implicites reliés aux compétences d'attribution. C'est ce que plaide la FCEI.

La FCEI soumet que la Régie jouit d'une compétence implicite et que les cours interprètent largement les compétences attribuées aux organismes de régulation. La Régie ne peut avoir le simple pouvoir de constater les défauts sans pouvoir ordonner les remèdes appropriés. Ceci irait à l'encontre d'un des objectifs que doit poursuivre la Régie à l'égard de la protection de l'intérêt des consommateurs<sup>19</sup>.

Il faut reconnaître la logique de cet argument. Son bien-fondé dépend cependant de ce qu'on entend par « les défauts » et « les remèdes ». Comme nous le verrons plus loin, il y a un équilibre à préserver dans la recherche des remèdes en fonction de l'importance relative des obligations du distributeur de gaz.

La FCEI préconise donc une interprétation large de l'expression « mesures qu'elle détermine » à l'article 101 de la Loi. La FCEI y voit un pouvoir discrétionnaire et la source d'un pouvoir implicite.

Une chose est certaine, si la Régie a des pouvoirs implicites en vertu de la Loi, ils ne peuvent être incompatibles avec les autres dispositions de la Loi. La règle de base d'interprétation veut que « [l]es dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet. »<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Paragraphes 17 et 20 de la Demande de révocation.

<sup>18</sup> Le contrôle judiciaire des décisions de l'administration, onglet 13 du cahier d'autorités de SCGM.

<sup>19</sup> Commentaires écrits, paragraphes 64 à 66.

<sup>20</sup> Loi sur l'interprétation, L.R.Q., c. I-16, art. 41.1.

On ne peut interpréter les pouvoirs de la Régie en matière d'examen des plaintes en ignorant ceux en matière de fixation et de modification des tarifs. La Loi prévoit clairement deux processus distincts :

1. Le processus tarifaire : lorsque la Régie fixe ou modifie « *les tarifs ou 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* »<sup>21</sup>, elle doit suivre un processus de consultation publique des personnes susceptibles d'être affectées par l'application de ces tarifs et conditions de service;
2. Le processus d'examen des plaintes : quand la Régie examine une plainte d'un consommateur, elle « *vérifie si l'application des tarifs et des conditions de transport ou de distribution d'électricité ou l'application des tarifs et des conditions de fourniture, de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel a été suivie par le transporteur d'électricité ou le distributeur* »<sup>22</sup>.

Donc, on ne peut pas déduire de l'article 101 de la Loi un pouvoir implicite de faire de la tarification autrement que suivant le processus spécifique prévu à la Loi à cet égard. Donc, la mesure tarifaire sous forme de rabais ordonnée par la Décision ne peut s'autoriser des pouvoirs implicites de la Régie.

De plus, l'approche qui consiste à chercher à sanctionner l'inexécution d'une obligation n'est pas du ressort de la Régie. Cette question est réglée depuis longtemps. La Régie a dit à maintes reprises ne pas avoir le pouvoir implicite d'ordonner le paiement de dommages-intérêts<sup>23</sup>.

Donc, tout ce qui est du domaine de la responsabilité civile est clairement en dehors du processus d'examen des plaintes. Il en découle que tout ce qui touche à la recherche de la faute contractuelle ou extra-contractuelle, la relation de cause à effet entre la faute et les dommages subis par un consommateur n'est pas dans le champ de compétence de la Régie.

Concluons sur les pouvoirs implicites de la Régie en retenant qu'elle a certainement le pouvoir implicite de déterminer les mesures appropriées pour faire en sorte que les tarifs et les conditions soient correctement appliqués au consommateur. La Régie ne peut cependant interpréter la Loi et se conférer des pouvoirs implicites incompatibles avec ses autres

---

<sup>21</sup> Article 31 de la Loi.

<sup>22</sup> Article 98 de la Loi.

<sup>23</sup> Voir, entre autres, les décisions D-97-38, D-99-154, D-2000-170, D-2001-171, D-2001-234.

compétences d'attribution. Ainsi, la Régie ne peut inférer de l'article 101 de la Loi qu'elle peut, au cas par cas lors de l'examen d'une plainte, ordonner l'application de nouveaux tarifs et de nouvelles conditions de service.

## **6.5. COMMENT DISPOSER DE LA PLAINTÉ DE COGIR ADVENANT LA RÉVOCATION DE LA DÉCISION ?**

Les mesures ordonnées par la Décision sortent donc du cadre de l'article 101 de la Loi et ne peuvent s'autoriser des pouvoirs implicites de la Régie. La demande en révocation doit être reçue.

Ceci étant dit, la Régie doit disposer de la Plainte de Cogir. Y a-t-il des mesures que la Régie peut ordonner à cet égard ?

La preuve est claire: SCGM n'a pas lu les compteurs de Cogir et facturé cette dernière suivant les conditions des articles 5.2, 6.1 et 6.2 des Dispositions générales des tarifs de SCGM. Est-ce que, aux fins de l'article 101 de la Loi, l'application de telles conditions plus accessoires doit être abordée sur le même pied que l'application des conditions tarifaires reliées à la prestation du service de distribution du gaz ?

Rappelons que le gaz a été livré à Cogir en tout temps. Pour cela, SCGM a dû acheter le gaz, le faire transporter par pipeline et le livrer à Cogir et poser tous les autres gestes accessoires à ces opérations.

Quant à l'obligation de SCGM de lire et facturer, un commentaire s'impose sur la nature de cette obligation. La Décision la qualifie « d'obligation de résultat ». Sans avaliser l'approche basée sur la sanction de l'inexécution d'obligation mais simplement pour mettre les choses en perspective, il y a lieu de nuancer cette assertion de la Décision. Le texte des tarifs et conditions de SCGM emploie un langage moins catégorique :

« 5.2 Fréquence de lecture

*Le distributeur doit, avec toute la diligence raisonnable et compatible avec l'exploitation efficace de son entreprise, procéder au relevé des compteurs [...] »<sup>24</sup> (Nous soulignons)*

Le libellé de cette disposition tient plus du langage utilisé pour créer une obligation de moyen que de résultat. Donc, quand la Régie cherche une mesure appropriée concernant l'application des dispositions portant sur la lecture des compteurs et la facturation subséquente, elle doit mettre en perspective cette obligation et celle de fournir et de livrer le gaz naturel.

Même si les compteurs sont lus en retard et que le consommateur est facturé en retard — ce qui n'est évidemment pas souhaitable — le gaz naturel a néanmoins été fourni, transporté et livré au bénéfice du consommateur. Il est difficile d'ignorer cette réalité.

Est-ce que tout défaut d'appliquer une condition [ex. : transmettre copie des tarifs à certains clients (art. 2 b des Tarifs et conditions), consentir un contrat de moins de 12 mois (article 3 des Tarifs et conditions) des T et C] doit amener une réduction de la facture ?

Réduire les factures des consommateurs dès qu'une des conditions accessoires n'a pas été appliquée telle quelle équivaut à faire de la tarification arbitraire au cas par cas. Ce n'est pas conforme au processus mis en place par la Loi.

Même si une telle approche était conçue comme une mesure de redressement, elle n'est pas sans implication sur l'ensemble des consommateurs. En effet, toute décision permettant de réduire des factures en certaines circonstances a nécessairement, dans le système de réglementation actuel<sup>25</sup>, un impact sur le revenu requis du distributeur de gaz et, par voie de conséquence, sur l'ensemble de la clientèle. Cela devient alors une question tarifaire qui intéresse l'ensemble des clients du distributeur.

Quand le mauvais tarif est appliqué, il est facile pour la Régie de rétablir la situation et de remettre le consommateur dans la même situation que si le bon tarif avait été appliqué à partir d'une date déterminée.

Pour remettre le consommateur dans la même situation que s'il avait été facturé suivant la périodicité prévue aux tarifs et conditions, la Régie devrait inventer une mesure. Or, comme

---

<sup>24</sup> Dispositions générales des Tarifs de SCGM.

<sup>25</sup> Article 51 de la Loi.

mentionné précédemment, la Régie ne peut faire cela en fixant arbitrairement un nouveau tarif au cas par cas.

Si des mesures sont requises pour pallier au problème de la facturation en retard, l'idéal est de les inclure aux tarifs et conditions de SCGM dans le cadre du processus tarifaire. Ceci permettra aux personnes qui risquent d'être affectées d'une façon ou de l'autre par de telles mesures d'être entendues. SCGM a d'ailleurs indiqué clairement dans sa réplique qu'il était « *entièrement disposé à discuter de termes et conditions applicables à la rétrofacturation dans le cadre d'une cause tarifaire ou d'un dossier dédié aux conditions de services* »<sup>26</sup>. Ces questions pourraient être discutées dans le cadre du groupe de travail déjà impliqué dans les modifications des conditions de service des distributeurs de gaz naturel (R-3523-2003) ou autrement lors d'une demande spécifique à cet égard.

## 7. CONCLUSION

La mesure ordonnée par la Décision n'entre donc pas dans le cadre de l'article 101 de la Loi. Il s'agit d'une mesure pour compenser l'inexécution d'une obligation, une approche assimilable à l'adjudication de dommages pour faute contractuelle, ce qui n'est pas du ressort de la Régie. La mesure ordonnée par la Décision constitue également de la tarification au cas par cas incompatible avec le processus tarifaire prévu à la Loi. Il y a donc lieu de révoquer la Décision.

Quant à la Plainte de Cogir, dans les circonstances propres à ce cas où la plaignante a été facturée en retard mais a néanmoins acquitté la facture sans demander quelque accommodement pour ce faire, la Régie doit constater, comme le permet l'article 99 de la Loi, que son intervention n'est manifestement pas utile et doit cesser l'examen de la Plainte.

Pour ces motifs,

---

<sup>26</sup> Réplique de SCGM, paragraphe 18.

**La Régie de l'énergie :**

**ACCUEILLE** la demande de révocation;

**RÉVOQUE** la décision D-2004-254;

**CESSE** l'examen de la plainte de 9103-9198 Québec Inc.

Normand Bergeron  
Vice-président

Anita Côté-Verhaaf  
Régisseure

Jean-Noël Vallière  
Régisseur

**Représentants :**

- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par Me André Turmel.
- Hydro-Québec représentée par Me Jean-Olivier Tremblay;
- Option consommateurs (OC) représentée par Me Stéphanie Lussier;
- Société en commandite Gaz Métro (SCGM) représentée par Me Éric Dunberry;
- 9103-9198 Québec Inc. représentée par M. Paul Mercier et M. Jean Labonté;
- Me Richard Lassonde pour la Régie.