

Cour suprême du Canada



Supreme Court of Canada

JUGEMENT

VILLE DE MONTRÉAL

c.

HYDRO-QUÉBEC

- et -

COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES
DE LA VILLE DE MONTRÉAL

JUDGMENT

CITY OF MONTREAL

v.

HYDRO-QUÉBEC

- and -

COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES
OF THE CITY OF MONTREAL

Cour suprême du Canada



Supreme Court of Canada

Le jeudi 18 décembre 1997

Thursday, December 18, 1997

Présents:

Present:

L'honorable juge L'Heureux-Dubé
 L'honorable juge Gonthier
 L'honorable juge Bastarache

The Hon. Madame Justice
 L'Heureux-Dubé
 The Hon. Mr. Justice Gonthier
 The Hon. Mr. Justice Bastarache

Entre:

Between:

VILLE DE MONTRÉAL

CITY OF MONTRÉAL

Demanderesse

Applicant

c.

v.

HYDRO-QUÉBEC

HYDRO-QUÉBEC

Intimée

Respondent

- et -

- and -

COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES
 DE LA VILLE DE MONTRÉAL

COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES
 OF THE CITY OF MONTREAL

Mis en cause

Mis en cause

La demande d'autorisation d'appel de l'arrêt de la Cour d'appel du Québec, district de Montréal, numéro 500-09-001915-941, daté du 14 mai 1997, a aujourd'hui été rejetée avec dépens.

The application for leave to appeal from the judgment of the Court of Appeal of Quebec, District of Montreal, Number 500-09-001915-941, dated May 14, 1997, was this day dismissed with costs.

(SIGNED)
ANNE ROLAND
(SIGNATURE)

REGISTRAIRE

REGISTRAR

COUR D'APPEL

PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

No: 500-09-001915-941
(R.T.Q. 94-043A)
(R.T.Q. 93-058A)

Le 14 mai 1997

CORAM: LES HONORABLES CHOUINARD
BROSSARD
NUSS, J.J.C.A.

VILLE DE MONTRÉAL,

APPELANTE - Appelante

c.

HYDRO-QUÉBEC,

INTIMÉE - Mise en cause

et

COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE LA
VILLE DE MONTRÉAL,

MISE EN CAUSE - Intimée

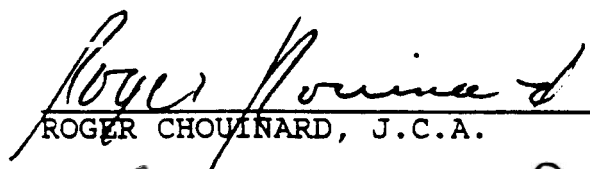
LA COUR, statuant sur le pourvoi contre une décision de la Régie des télécommunications du Québec, rendue le 8 décembre 1994, qui maintenait une décision de la Commission des services électriques de la Ville de Montréal, statuant sur la fixation de redevances pour les années 1993 et 1994 concernant l'utilisation de conduits souterrains construits avant 1983.


CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

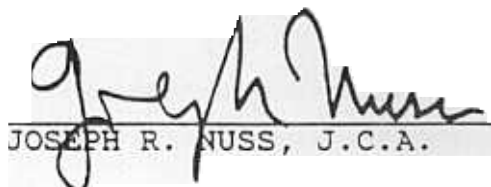
500-09-001915-941

Pour les motifs énoncés dans les opinions écrites de messieurs les juges André Brossard et Joseph R. Nuss, déposées avec le présent arrêt, auxquelles souscrit monsieur le juge Roger Chouinard:

REJETTE l'appel, avec dépens.


ROGER CHOUINARD, J.C.A.


ANDRÉ BROSSARD, J.C.A.


JOSEPH R. NUSS, J.C.A.

Pour l'appelante:
(Jalbert, Séguin)
Me Serge Barrière

Pour l'intimée:
(Marchand, Lemieux)
Me Dominique Piché

Pour la mise en cause:
aucun procureur présent

Date de l'audition: 15 janvier 1996

CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

COUR D'APPEL

PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

No: 500-09-001915-941
(R.T.Q. 94-034A)
(R.T.Q. 93-058A)

CORAM: LES HONORABLES CHOUINARD
BROSSARD
NUSS, J.J.C.A.

VILLE DE MONTREAL,

APPELANTE - (Appelante)

c.

HYDRO-QUÉBEC,

INTIMÉE - (Mise en cause)

et

COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE LA
VILLE DE MONTRÉAL,

MISE EN CAUSE - Intimée

OPINION DU JUGE BROSSARD

Je partage généralement l'opinion de mon collègue le juge
Nuss et je suis entièrement d'accord avec sa conclusion de rejeter
le pourvoi

CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

J'ajouterais simplement les quelques commentaires qui suivent.

Tout en reconnaissant le bien fondé de l'argumentation de l'appelante lorsqu'elle plaide que l'omission d'exercer un droit d'année en année n'implique pas nécessairement la renonciation à l'exercer dans le futur COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE EATON c. LEBLOND¹, je suis d'avis, comme mon collègue, que, en l'espèce, l'omission d'exercer le droit, si droit il y avait, reflétait effectivement la convention des parties.

L'appelante, au soutien de son pourvoi, plaide avec insistance que l'article 594 de sa CHARTRE, loi spécifique, doit recevoir une interprétation rigoureuse et prévaloir sur l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec² qui donne compétence à la Régie et qui lit comme suit:

Art. 30 La Société peut placer des poteaux, fils, conduits ou autres appareils sur, à travers, au-dessus, au dessous ou le long de tout chemin public, rue, place publique ou cours d'eau, aux conditions fixées par entente avec la municipalité concernée en vertu d'un règlement municipal. À défaut d'une telle entente, la Régie des télécommunications, à la demande de la Société, fixe ces conditions, qui deviennent obligatoires pour les parties.

¹J.E. 96-1995 (C .) — C.A.Q. 200-09-000455-904, Jugement du 4 octobre 1996.

²L.R.Q. ch. H-5.

500-09-001915-941

Je ne saurais partager cette opinion. À mon avis, au contraire, c'est l'article 30 qui doit recevoir une application et une interprétation large (VILLE D'ANJOU c. HYDRO-QUÉBEC³; CITY OF MONTREAL AND STANDARD LIGHT AND POWER COMPANY⁴), qui tient compte de l'évolution du contexte depuis l'adoption de l'article 594 de la CHARTRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL. Il n'est pas sans intérêt, en effet, de souligner que cette dernière disposition remonte à une époque où le contribuable de la Ville de Montréal et le citoyen redevable du paiement des coûts d'électricité constituaient une seule et même personne. Depuis ce temps, cependant, il y a eu nationalisation et fusion de l'ensemble des compagnies d'électricité formant aujourd'hui l'Hydro-Québec. Il serait, à mon avis, contraire à l'intention du législateur de donner à l'article 594 de la CHARTRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL une préséance qui ferait en sorte que cette dernière, dont la compétence administrative est nécessairement limitée à son territoire, aurait l'autorité d'imposer des charges financières réparties sur l'ensemble des citoyens de la province

Je suis donc d'avis que, en l'espèce, l'exercice par la régie du pouvoir qui lui a été conféré par l'article 30 de la Loi sur l'Hydro-Québec est le bon.

³[1995] R.L. 56 C.A.

⁴[1897] A.C.

500-09-001915-941

-4-

Pour ces motifs, ainsi que ceux énoncés par mon collègue le juge Nuss, je suis donc également d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.


ANDRÉ BROSSARD, J.C.A.

CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

COUR D'APPEL

PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

No: 500-09-001915-941
(R.T.Q. 94-043A)
(R.T.Q. 93-058A)

CORAM: LES HONORABLES CHOUINARD
BROSSARD
NUSS, J.J.C.A.

VILLE DE MONTRÉAL,

APPELANTE - Appelante

c.

HYDRO-QUÉBEC,

INTIMÉE - Mise en cause

et

COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE LA
VILLE DE MONTRÉAL,

MISE EN CAUSE - Intimée

OPINION DU JUGE NUSS

L'appelante se pourvoit contre une décision de la Régie des télécommunications du Québec la Régie rendue le 8 décembre 1994 qui maintenait une décision de la Commission des services électriques de la Ville de Montréal (la Commission), statuant sur la fixation de redevances pour les années 1993 et 1994 concernant l'utilisation de conduits souterrains construits avant 1983.

CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

500-09-001915-941

La Ville de Montréal (la Ville), propriétaire de canalisations souterraines où logent les fils et les câbles des compagnies d'utilité publique telles Hydro-Québec, a délégué à la Commission ses pouvoirs concernant l'entreprise de canalisations afin de se conformer à l'article 571 de sa Charte. La Commission fixe les redevances annuelles des usagers des canalisations en fonction de leur utilisation respective. Les redevances ainsi perçues servent à financer les coûts de construction de la Commission.

Les articles 571 et 594 de la Charte se lisent comme suit:

571. La ville doit, pour mettre à exécution l'entreprise de canalisation souterraine visée par le paragraphe 10^o de l'article 523 et par les articles 576 à 606 nommer, par règlement, une commission désignée sous le nom de « Commission des services électriques de la Ville de Montréal ». Celle-ci exerce tous les droits de la ville au fur et à mesure qu'ils lui sont délégués par le conseil pour les fins de l'entreprise.

La ville est autorisée à déléguer à cette commission les pouvoirs qu'elle possède en vertu des paragraphes 7^o et 9^o de l'article 523.

Dans les articles 572 à 604, le mot « commission » désigne cet organisme.
(1909, c.81, a. 39, par.11, ptie; 1928, c. 97, a. 32)

594. La ville est autorisée à fixer et à percevoir des redevances de toute personne utilisant ses installations aériennes et ses conduits souterrains.

Ces redevances sont fixées, d'année en année, de manière

CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

500-09-001915-941

à couvrir le coût de l'administration et de l'entretien de ces installations et conduits et les salaires et dépenses de la commission, ainsi que l'intérêt et l'amortissement, en une période d'au moins vingt ans, de la dette contractée par la ville pour l'indemnité prévue par l'article 586 et pour la construction ou l'achat des conduits souterrains.
(1983, c. 59, a. 6)

Ces redevances doivent être réparties entre les débiteurs proportionnellement à la partie des conduits que chacun d'eux occupe ou à réservée.
(1909, c. 81, a. 39, ptie; 1983, c. 59, a. 6)

Jusqu'en 1983, l'article 594 de la Charte de la Ville de Montréal prévoyait que la dette contractée par la Ville pour la construction des conduits souterrains devait être amortie sur une période d'au moins quarante ans aux fins de l'établissement des redevances annuelles. Lorsqu'en 1983, le législateur a limité à vingt ans la période d'amortissement, il a néanmoins prévu que l'amortissement de quarante ans continuerait de s'appliquer pour la dette contractée avant l'amendement.

Jusqu'en 1993, les taux d'intérêts exigés des usagers par la Commission, pour les dettes contractées par la Ville avant 1983, ont toujours été établis à des taux fixes de 3% jusqu'en 1953, 4% jusqu'en 1980 et au taux bancaire préférentiel annuel moins 3% jusqu'en 1983. Ce mode de financement à taux fixe découlait d'une part, du fait que les emprunts de la Ville étaient confondus avec ses autres emprunts et qu'il devenait impossible d'identifier avec précision les intérêts payés pour le financement des travaux. D'autre part, avant 1983, on ne pouvait distinguer entre les

CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

500-09-001915-941

travaux requis par la Ville pour fins d'embellissement et les travaux requis par les usagers, d'où l'impossibilité d'attribuer à chacun sa participation dans les coûts réels.

Il n'y a pas de litige quant aux travaux effectués après 1983 parce que, l'état de confusion étant résolu, la Commission a cessé d'appliquer un taux d'intérêt constant.

Par ailleurs, une convention a été signée par les parties le 22 juin 1983 afin d'établir le financement et les modalités des travaux de mise en terre et de déplacement hors-rue des lignes aériennes de distribution (l'Entente de 1983). L'article 1.3 de l'Entente se lit comme suit:

- 1.3 Le statut quo est conservé quant à la méthode de financement de la dette à long terme se rapportant aux travaux effectués avant le premier janvier mil neuf cent quatre-vingt-trois (1983) et qui s'élèvent à la somme de cent quinze millions sept cent cinquante mille six cent quatre-vingt-deux dollars (115 750 682 \$).

Comme par le passé, la Commission a fixé les redevances annuelles pour les années 1993 et 1994 sur la base d'un taux d'intérêt fixe. La Ville s'est portée en appel de cette décision auprès de la Régie. Elle reproche à la Commission d'avoir calculé un taux d'intérêt irréaliste sur la dette à long terme encourue avant 1983, ce qui représente, selon la méthode de calcul proposée par la Ville, un manque à gagner de 953 497 \$ pour 1993 et

CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

500-09-001915-941

777 317 \$ pour 1994, quant à Hydro-Québec seulement.

La question que devait trancher la Régie était de déterminer le taux d'intérêt que la Commission devait utiliser à l'égard de la dette à long terme encourue avant 1983 dans la fixation des redevances de 1993 et 1994.

La Régie constate dans sa décision que vu l'impossibilité de se conformer à l'obligation de l'article 594 de la Charte quant à la détermination du taux d'intérêt à cause de la confusion des emprunts de la Ville, les parties en sont venues à une pratique qui a pris la forme d'un taux d'intérêt fixe de 4% dans le calcul des redevances. Ces deux corps publics se voient prescrire des obligations par des lois distinctes qui doivent recevoir application afin de fixer un taux d'intérêt juste et raisonnable. La Régie déclare devoir assurer le respect de l'intérêt public et une certaine justice distributrice. Elle se réfère à l'art. 30 de la Loi sur Hydro-Québec⁵ qui se lit ainsi:

La Société peut placer des poteaux, fils, conduits ou autres appareils sur, à travers, au-dessus, au-dessous ou le long de tout chemin public, rue, place publique ou cours d'eau, aux conditions fixées par entente avec la municipalité concernée en vertu d'un règlement municipal. À défaut d'une telle entente, la Régie des télécommunications, à la demande de la Société, fixe ces conditions, qui deviennent obligatoires pour les parties.

⁵ L.R.Q. c. H-5

500-09-001915-941

Les témoignages entendus confirment selon la Régie l'existence d'ententes verbales depuis 1950 et les us et coutumes démontrent que la Ville a accepté cette entente à l'effet que le taux d'intérêt fixe de 4% doit s'appliquer pour les 40 ans d'amortissement. En conséquence, la Régie décide que le "statut quo" de l'article 3 de l'Entente de 1983 est le prolongement des ententes antérieures et inclut un taux d'intérêt à 4% dans le calcul des redevances. La Ville en appelle maintenant devant cette Cour de la décision de la Régie conformément à l'article 55 de la Loi sur la Régie des télécommunications, L.R.Q. c. R-8.01 qui stipule:

55. Une décision de la Régie est susceptible d'appel à la Cour d'appel, avec la permission d'un juge de cette cour, lorsqu'il s'agit d'une question de droit qui, suivant l'opinion de ce juge, devrait être soumise à la Cour d'appel.

La Ville prétend subir un préjudice du fait que la Commission a fixé les redevances à un niveau inférieur à ce que prévoit l'article 594 de sa Charte.

Selon la Ville, cet article impose un calcul annuel de toutes les dépenses mentionnées, incluant l'intérêt et l'amortissement et écarte toute interprétation d'entente ou de contrat qui prévoirait autre chose qu'une fixation de redevances devant aboutir à ce résultat.

CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

500-09-001915-941

La Ville prétend de plus que la Régie a tort de conclure à une renonciation implicite de son droit d'appel au cours des années passées. Sa volonté de consentir, année après année, à une contribution spéciale, ne doit en aucune façon s'interpréter comme l'application de l'Entente de 1983 ni donner ouverture à l'introduction de la règle des us et coutumes.

Toujours selon l'appelante, le "statut quo" de l'Entente de 1983 ne couvre que la période d'amortissement sur 40 ans et ne peut contredire le mode de calcul prévu à l'article 594 de la Charte de la Ville de Montréal. Par ailleurs, la seule modification apportée à l'article 594 à la suite de cette Entente de 1983 article 9.1 concerne la période d'amortissement, sans oublier que la durée de l'Entente se limite à six ans.

L'appelante soutient que l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec est inapplicable parce qu'incompatible avec l'article 594 de la Charte. La Régie ne peut exercer sa discrétion et introduire le concept d'équité dans la fixation des redevances car ceci contredit la volonté expresse du législateur. En d'autres termes, la fixation des redevances selon les us et coutumes établit une contribution forcée de la Ville aux travaux d'embellissement, contrevenant ainsi à l'article 594 prévoyant le paiement de la totalité des coûts de construction par les usagers. Par ailleurs,

CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

500-09-001915-941

la "mésentente" de l'article 30 ne porte que sur des conditions d'emplacement de poteaux et de fils et non pas sur les calculs des redevances.

Hydro-Québec rappelle quant à elle qu'au début des années 1960, la Ville requérait de plus en plus pour des raisons esthétiques qu'Hydro-Québec accepte de mettre sous terre une partie de son réseau électrique. Pour inciter Hydro-Québec à accepter cet enfouissement, la Ville chargeait aux usagers des canalisations un taux d'intérêt moindre que le taux auquel elle-même empruntait pour payer la construction des conduits. Selon Hydro, la Ville a bénéficié jusqu'en 1983 d'un avantage financier en comparaison des autres municipalités du Québec qui doivent assumer le coût différentiel entre un réseau souterrain requis pour fins d'esthétique et un réseau aérien équivalent. Il serait donc inconcevable que la Ville cesse toute forme de contribution financière au réseau souterrain qu'elle a elle-même requis.

Hydro-Québec appuie sa position sur l'article 30 de sa loi constitutive, l'article 594 de la Charte de la Ville de Montréal, l'Entente de 1983 ainsi qu'en vertu du principe de l'équité. Lorsqu'il s'agit d'établir les redevances pour les travaux de canalisations entrepris pour des fins techniques, l'article 594 de la Charte trouve sa pleine application, mais lorsque ces mêmes canalisations sont également entreprises pour des fins

CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

500-09-001915-941

d'embellissement, l'article 594 de la Charte et l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec doivent s'appliquer concurremment, ainsi que l'entente qui a prévalu durant des décennies.

De plus, la preuve que l'article 594 n'est pas incompatible avec l'article 30 existe dans le fait que depuis 1983, la Ville accepte de contribuer à 30% des coûts reliés aux conduits souterrains pour des fins d'esthétique bien que l'article 594 de la Charte n'en fasse par ailleurs nullement mention. Cette participation aux coûts se retrouve nécessairement à l'entente dont parle l'article 30.

Il doit donc y avoir coexistence entre les droits de la Ville et ceux d'Hydro-Québec.

Quant au **statut quo** de l'Entente de 1983, Hydro-Québec prétend que les témoignages de ceux qui ont négocié l'Entente indiquent très clairement que celui-ci inclut les taux d'intérêts. Le respect du **statut quo** se retrouve également dans le comportement des parties depuis 1983. Les redevances ont toujours été fixées, d'année en année, à un taux fixe, et chaque fois en tenant compte des ententes antérieures établissant la participation de la Ville. De plus, le maintien de l'équilibre entre les obligations de chacun depuis 40 ans repose essentiellement sur une série d'ententes même si elles ne sont pas écrites.

CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

500-09-001915-941

Enfin, selon Hydro-Québec, il est faux de prétendre que l'application de l'Entente de 1983 équivaut à nier à la Ville son droit annuel de faire appel à la Régie. Les redevances annuelles fixées par la Commission peuvent faire l'objet d'un appel, que ce soit concernant notamment, la longueur des conduits, les portions utilisées ou les frais de gestion de la Commission. Ce qui est ici nié à la Ville, c'est de revenir sur les décisions qu'elle a prises antérieurement.

DISCUSSION

Il est vrai que l'absence d'une comptabilité détaillée permettant de distinguer les emprunts de la Ville de Montréal, les coûts d'intérêts et même quelles canalisations furent requises pour des fins esthétiques, est à l'origine de la situation litigieuse actuelle. Je suis d'avis cependant qu'il existait bel et bien un consensus entre les parties quant au calcul des redevances jusqu'en 1992, la Ville n'ayant pas logé d'appel durant toutes ces décennies.

Sans qu'il soit nécessaire de rechercher tous les critères à la base de ce consensus, il importe de retenir les préoccupations de la Ville dès la fin des années '50 et début des années '60 pour l'enfouissement du réseau de distribution électrique sur son

CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

500-09-001915-941

territoire. Changer aujourd'hui la méthode de financement des canalisations déjà en place causerait un préjudice sérieux à Hydro-Québec qui a accepté d'enfouir son réseau pour embellir la Ville à des conditions négociées et fixées avec elle.

L'article 594 de la Charte de la Ville de Montréal impose un système de détermination des redevances dont les éléments constitutifs sont bien identifiés, mais susceptibles de résultats variables à chaque année. Cet article donne à la Commission sa compétence pour fixer les taux d'intérêts se rapprochant le plus près de la réalité économique.

Cependant, l'existence d'ententes antérieures est une question de faits constatée par la Régie. De plus, l'Entente de 1983 conserve le "statut quo" quant à la méthode de financement de la dette à long terme pour les travaux effectués avant 1983. Il m'apparaît évident que le taux d'intérêt rattaché aux emprunts de la Ville ne peut être dissocié lorsqu'il est question de financement. Il faut comprendre l'expression «méthode de financement» dans sa globalité, c'est-à-dire incluant autant le capital d'emprunt que les intérêts et la répartition des remboursements dans le temps

La coexistence entre les droits de l'appelante et ceux de l'intimée a été prévue par le législateur. Son intention de voir

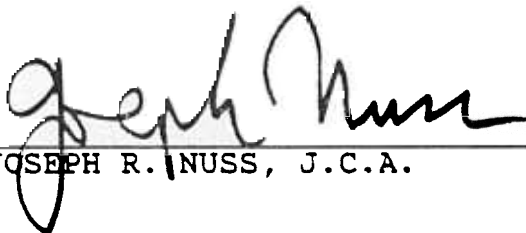
CODE VALIDEUR = FWGJ7J6EWN

500-09-001915-941

la Régie appliquer concurremment les droits réciproques des parties est clairement exprimée. La Régie, qui possède une compétence spécialisée et une connaissance particulière, n'a commis aucune erreur de droit en maintenant le taux des redevances annuelles de 1993 et 1994 telles que fixées par la Commission.

J'ai pris connaissance de l'opinion de mon collègue monsieur le juge Brossard et je suis d'accord avec ses commentaires.

Par ces motifs, je proposerais de rejeter le pourvoi avec dépens.


JOSEPH R. NUSS, J.C.A.

CODE VALIDEUR = FWG07J6EWN