
PRÉSENTE :

M^e Catherine Rudel-Tessier, LL.M.
Régisseure

Albert Purcell
Demandeur

et

Hydro-Québec
Défenderesse

et

Option Consommateurs
Intervenante

Plainte déposée en vertu de l'article 86 de la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., chapitre R-6.01)

LES FAITS

Le 5 février 1998, le demandeur a demandé au Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité d'examiner la réclamation qu'il a adressée le 4 novembre 1997 à Hydro-Québec et que celle-ci a rejetée le 28 janvier 1998. Il réclame le remboursement des frais qu'il a encourus pour la réparation de deux appareils électriques (sa télévision et sa vidéo) endommagés, selon lui, par une panne de courant survenue entre le 21 et le 23 octobre 1997.

Le demandeur explique qu'il s'est absenté de son domicile au mois d'octobre et qu'à son retour, ses appareils qui fonctionnaient très bien auparavant, étaient brisés. Les réparations lui ont coûté 431,79 \$ et il tient Hydro-Québec responsable de ces frais.

Dans sa réponse du 28 janvier cependant le distributeur souligne qu'il n'y a eu aucune interruption de service à ces dates à la résidence du demandeur et qu'il ne peut être tenu responsable, de toute façon, des dommages causés par des problèmes de tension.

Étant donné l'entrée en vigueur de l'article 160 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ qui met fin au mandat du Commissaire aux plaintes, la plainte fut transférée à la Régie pour examen et décision, le 11 février 1998.

Préalablement à l'audience de cette plainte, Hydro-Québec a informé la Régie qu'elle entendait s'objecter à la compétence de celle-ci à accorder des dommages et intérêts dans de tels cas.

LA REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ D'HYDRO-QUÉBEC

La Régie a procédé à l'examen de cette plainte et de la requête en irrecevabilité présentée par Hydro-Québec lors d'une audience tenue à Montréal le 26 juin 1998 et réunissant une vingtaine de dossiers de plaintes similaires. Dans son argumentation principale, Hydro-Québec souligne que la Régie, en tant qu'organisme administratif, dispose d'une compétence d'attribution, c'est-à-dire « celle que la loi lui accorde, soit expressément, soit par implication nécessaire »². Or, rien dans sa loi constitutive ne lui donne, selon le distributeur, la compétence pour octroyer des dommages et intérêts. Au contraire, la procureure d'Hydro-Québec souligne que le régime procédural allégé de la Régie, la simplicité de la demande et du traitement de la plainte ne permettent pas de croire à une compétence implicite à cet effet.

¹ L.R.Q., chapitre R-6.01.

² *J.J. New Berry Canadian Ltd c. Régie des rentes du Québec*, [1986] R.J.Q. 1884 (C.A.).

La Régie serait tenue à un simple devoir d'agir équitablement et, de l'avis d'Hydro-Québec toujours, le législateur n'aurait pas envisagé pour elle un cumul de fonctions régulatrices (le contrôle des entreprises à propriété publique ou privée de services publics) et juridictionnelles. Il ne lui a pas conféré, souligne-t-elle, de compétence accessoire de nature judiciaire. Le législateur n'a pas voulu lui octroyer un pouvoir de réparation faisant double emploi avec les tribunaux de droit commun.

L'article 101 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* qui précise le pouvoir d'intervention de la Régie ne peut, selon la défenderesse, être interprété « *comme permettant implicitement à la Régie de l'énergie d'ordonner à un distributeur de payer à un consommateur des dommages et intérêts selon la méthode, les règles et la dynamique du droit de la responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle conditionnée par la faute ou selon le droit des contrats, énoncées au Code civil du Québec.* »

De façon plus particulière, Hydro-Québec souligne que l'article 102 du Règlement 634 sur les conditions de fourniture de l'électricité et la clause d'exonération de responsabilité qui y est contenue, s'appliquent. Cette clause est valide et est opposable à un demandeur en l'absence de faute lourde et intentionnelle, comme les tribunaux civils l'ont souvent reconnu³. La défenderesse soutient que le pouvoir d'interpréter cette notion de droit civil devrait être laissée aux tribunaux de droit commun et que, de toute façon, la preuve sommaire au dossier ne démontre pas qu'Hydro-Québec a commis une faute lourde ou intentionnelle.

L'INTERVENTION D'OPTION CONSOMMATEURS

Option Consommateurs a demandé à intervenir au débat, jugeant cruciale la question soulevée par la requête du distributeur, en raison des répercussions possibles sur la protection des intérêts des consommateurs. L'intervenante a fait valoir son point de vue de façon détaillée quant aux arguments principaux du distributeur relativement à l'irrecevabilité de la plainte et a soutenu que la Régie a compétence pour entendre les plaignants et pour leur accorder une réparation efficace et équitable. Selon l'intervenante en effet, bien que la juridiction de la Régie en soit une d'attribution, l'interprétation qu'il faut en faire ne doit pas être restrictive. Les organismes de régulation économique doivent en effet, selon son procureur, se voir reconnaître tous les pouvoirs liés à l'exercice de leurs attributions. En effet, « *bien qu'elle ne soit pas une cour de compétence générale, elle a juridiction, de par sa loi constitutive, sur l'objet du litige, tant expressément que par implication nécessaire.* »

³ *B. Paquette inc. c. Hydro-Québec*, [1992] C.S. Montréal, no 500-05-007795-899 et *Allendale Mutual Insurance Company et Kruger inc. c. Hydro-Québec*, C.S. Montréal, no 500-05-000270-957, 22 avril 1998.

Le procureur soutient également, contrairement au distributeur, que la Régie a tout pouvoir de décider de questions de droit et notamment d'appliquer le *Code civil* ou le droit commun, y compris les règles de la responsabilité civile et des contrats qui s'appliquent au contrat d'abonnement qui lie Hydro-Québec à ses clients.

L'intervenante soumet que le pouvoir de réparation que le législateur a octroyé à la Régie à l'article 101 de sa loi « *comprend le droit d'accorder des dommages à un consommateur et que rien ne distingue ce remède de l'ordre de faire ou du remboursement* ». Citant la Cour suprême du Canada⁴, son procureur plaide que si la Régie a compétence sur les conditions de fourniture d'électricité et que le distributeur a manqué à ses obligations, la Régie a compétence pour ordonner le remède approprié. Selon lui c'est en ce sens que la Régie s'est déjà prononcée dans une décision récente⁵, lorsqu'elle affirmait que l'article 101 de sa loi constitutive permet « *d'ordonner à un distributeur la compensation ou le redressement monétaire lorsque celui-ci exige ou propose un tarif ou des conditions non conformes à la loi.* »

Option Consommateurs demande à la Régie d'interpréter largement sa compétence et de conclure à son pouvoir d'ordonner le paiement de dommages puisqu'elle a pour fonction d'établir et de réglementer le contrat d'abonnement entre Hydro-Québec et ses clients.

Par ailleurs, de manière subsidiaire, l'intervenante soutient qu'Hydro-Québec avait le fardeau de prouver la connaissance par les consommateurs de la clause d'exonération contenue à l'article 102 du Règlement, conformément aux articles 1474 et 1475 du *Code civil du Québec*, ce qu'elle a fait défaut de faire malgré l'invitation expresse que lui a lancée à l'audience son procureur. En effet, selon celui-ci, il n'a pas été établi, malgré la production d'un complément de preuve le 7 juillet 1998 par le distributeur, que les consommateurs avaient connaissance de la clause d'exonération de responsabilité au moment de la formation du contrat d'abonnement.

Enfin Option Consommateurs insiste sur le fait que « *la Régie doit éviter de faire reposer sur les plaignants le fardeau de prouver la faute lourde d'Hydro-Québec sans leur donner l'opportunité de connaître la portée de ce concept et d'en faire la preuve devant la Régie en donnant leur version complète des faits.* »

⁴ *Bell Canada c. Canada (CRTC)*, [1989] 1 R.C.S. 1722, 1762.

⁵ D-97-38 du 28 octobre 1997, p. 7.

L'OPINION DE LA RÉGIE

L'article 31 paragraphe 4, de même que le chapitre VII de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et notamment l'article 86 prévoient que les plaintes adressées par les consommateurs à leur distributeur peuvent être examinées et ultimement décidées par la Régie. Ces articles se lisent ainsi :

31. « La Régie a compétence exclusive pour :

[...]

4^o examiner toute plainte d'un consommateur sur l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture ou de transport d'électricité par un distributeur d'électricité ou d'un tarif ou d'une condition de transport, de fourniture ou d'emmagasinage de gaz naturel par un distributeur de gaz naturel et voir à ce que le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujetti aux conditions qui lui sont applicables; [...] »

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. »

La juridiction de la Régie est donc celle d'examiner toute plainte d'un consommateur sur l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture ou de transport d'électricité et de vérifier si le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujetti aux conditions qui lui sont applicables. Cette compétence lui est exclusive.

Lorsqu'elle constate le défaut du distributeur, la Régie peut ordonner au distributeur d'appliquer les mesures qu'elle détermine concernant l'application des tarifs et des conditions de fourniture de l'électricité et en ce sens, donc, elle a certainement le pouvoir d'ordonner le redressement d'une situation qu'elle juge incorrecte. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre le passage cité par l'intervenante⁶ de la décision que rendait la Régie le 28 octobre 1997.

Le législateur, en créant la Régie de l'énergie, lui a, contrairement aux prétentions de la défenderesse, donné une compétence juridictionnelle relativement aux plaintes des consommateurs d'électricité ou de gaz naturel. En effet, en cette matière, sa décision est déclarative des droits des parties et ne porte pas, au

⁶ Voir op.cit., note 6.

premier chef, sur le bien-être de la collectivité ou l'intérêt général⁷ comme c'est le cas lorsqu'elle agit comme organisme de régulation économique. La Régie tranche, dans ses dossiers de plaintes, un litige entre deux parties. Quelle est donc l'étendue de l'exercice de cette compétence?

L'article 101 de sa loi constitutive donne à la Régie, comme elle l'a précisé plus avant, un pouvoir de « *réparation* ». Cela comprend-il l'octroi de dommages aux plaignants dans le cas où une faute du distributeur serait alléguée comme le soutient Option Consommateurs? La réponse à cette question, de l'avis de la Régie, doit être négative en l'instance.

En effet, la Régie, comme c'est le cas pour tous les tribunaux administratifs, n'a d'autres compétences que celles que le législateur lui a expressément attribuées. Elle n'est dotée que d'une compétence d'attribution par opposition à une compétence de droit commun. Elle a donc, en matière de plaintes, le seul pouvoir d'ordonnance prévu à l'article 101, soit celui d'ordonner au distributeur dont elle juge non fondée la décision concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture, d'appliquer, dans le délai qu'elle fixe, les mesures qu'elle détermine, à la date qu'elle détermine.

Accepter, comme le lui demandent l'intervenante et les plaignants, d'octroyer des dommages dans le cas de faute ou de négligence du distributeur entraînerait la Régie bien au-delà des compétences que lui a octroyées le législateur. Il va sans dire en effet que la Régie peut ordonner à un distributeur le remboursement de sommes monétaires, dans le cas, par exemple, où elle jugerait que le mauvais tarif a été appliqué à un consommateur, et en ce sens peut exercer un pouvoir « *remédiateur* » comme l'a confirmé la Cour suprême⁸.

Cependant l'octroi de « *dommages* » autres que des dommages compensatoires destinés à remplacer la prestation qui n'a pas été exécutée qui constituent un prolongement du contrat d'abonnement qui lie le distributeur au consommateur, irait beaucoup plus loin que la simple mesure concernant l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture. Si l'on pense simplement à l'octroi de dommages futurs, moraux ou exemplaires qui pourraient être liés à des déficiences dans la livraison d'électricité ou de gaz naturel, on peut s'apercevoir de l'ampleur de la compétence que la Régie s'octroierait, de façon exclusive, en lieu et place des tribunaux de droit commun, et sans qu'aucun droit d'appel ne puisse être exercé par les parties.

⁷ Développements récents en droit administratif, *La réforme de la justice administrative*, M^e Marie-Josée Longtin, p.97 et s.

⁸ Voir op. cit., note 5 (il s'agissait essentiellement de l'attribution d'un crédit forfaitaire découlant d'une majoration tarifaire provisoire).

C'est d'ailleurs dans ce sens que la Régie s'est prononcée dans sa décision D-97-38 car, outre le passage souligné par l'intervenante, la Régie concluait ainsi :

« ... 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 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. »

VU ce qui précède;

VU que la Régie considère ne pas avoir à se prononcer sur les arguments subsidiaires invoqués par les parties;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie* et notamment son article 31 et son chapitre VII;

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE la requête en irrecevabilité d'Hydro-Québec;

DÉCLARE que le recours tel qu'exercé par le demandeur n'est pas de sa compétence.

M^e Catherine Rudel-Tessier
Régisseure

Hydro-Québec est représentée par M^e Jacinte Lafontaine;
Option Consommateurs est représentée par M^e Benoît Pépin;
La Régie de l'énergie est représentée par M^e André Turmel.