

District de Montréal
R.T. 89-022-A

HYDRO-QUÉBEC,

Requérante,

et

VILLE D'ANJOU,

Intimée

DÉCISION

Les faits

Le 17 octobre 1988, Hydro-Québec avisait la municipalité de Ville d'Anjou qu'elle devait faire l'installation d'une ligne d'alimentation électrique aérienne dans le centre-ville pour acheminer l'électricité dans deux édifices en construction.

Le 31 novembre 1988, la municipalité de Ville d'Anjou informait la requérante qu'elle ne pouvait autoriser le plan des travaux en raison du règlement de zonage n° 1231, ch. 7 qui prohibait les lignes électriques aériennes dans le secteur du centre-ville.

Après discussions, Hydro-Québec procédait à la mise en oeuvre de son projet et en terminait la réalisation à la fin de novembre 1988.

L'échec des discussions qui se sont poursuivies a conduit Ville d'Anjou à déposer devant la Cour supérieure de Montréal, le 31 mars 1989, une requête en démolition de la ligne aérienne en litige.

Le 3 mai 1989, conformément à l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec (L.R.Q. c. H-5), Hydro-Québec déposait une requête à la Régie des télécommunications demandant à cette dernière de régler son différend avec la municipalité de Ville d'Anjou, en fixant les conditions afférentes à l'exercice de son pouvoir statutaire.

Le 13 juin 1989, la Régie convoquait les parties à une audition qui s'est déroulée à Montréal le 29 juin 1989. Au terme de cette audition, la Régie demandait aux parties de poursuivre leurs discussions et, à défaut d'entente, demandait le dépôt de l'argumentation écrite des parties pour le 17 juillet 1989.

Preuves déposées

Sur la base des documents déposés devant la Régie, ainsi que des témoignages et plaidoiries présentés lors de l'audience du 29 juin 1989, on peut ainsi résumer la position de chacune des parties.

La requérante soutient qu'elle a le pouvoir et le devoir de fournir l'énergie électrique aux personnes qui lui en font demande. Elle invoque également qu'elle a recherché une entente avec l'intimée et que suite à l'insuccès de ses démarches, elle se doit d'invoquer l'article 30 de sa loi pour demander à la Régie de trancher le litige. Toutefois, lors des discussions, Hydro-Québec a offert à Ville d'Anjou d'entfouir en conduits souterrains la partie litigieuse du réseau électrique construit, mais à condition que la municipalité défraie le coût différentiel entre une alimentation souterraine et un réseau aérien, conformément à la pratique usuelle.

L'intimée, pour sa part, soutient que Hydro-Québec doit respecter les règlements municipaux et en particulier son règlement de zonage. Elle estime qu'il ne lui appartient pas de supporter les coûts d'enfouissement souterrain et que ces coûts sont à la charge d'Hydro-Québec ou de celui qui a demandé le service, tout en offrant de fournir gratuitement l'assiette de rue nécessaire. De plus, elle soutient qu'en l'occurrence, l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec est inapplicable et que la Régie n'aurait pas compétence pour trancher ce litige.

Décision

Les points en litige se résument donc aux suivants :

- a) la compétence de la Régie;
- b) le conflit de juridiction entre les parties;

c) la fixation des frais afférents.

a) la compétence de la Régie :

L'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec se lit comme suit :

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.

Or, Ville d'Anjou allègue qu'il ne s'agit pas d'un cas d'application de l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec puisque les poteaux, fils, conduits et autres appareils ne sont pas placés sur, à travers, au-dessus, au-dessous ou le long de tout chemin public, rue, place publique ou cours d'eau.

À son avis, l'article 30 ne donne juridiction à la Régie que pour fixer le prix des immeubles ou des droits réels qu'Hydro-Québec doit acquérir de la Municipalité pour installer ses lignes d'alimentation électrique sur les propriétés de cette dernière lorsqu'aucune entente à ce sujet n'est possible.

Il est difficile de suivre le raisonnement de la Municipalité sur cette question, car non seulement le texte de l'article 30 est-il suffisamment clair et ne conduit pas à cette conclusion, mais également l'ensemble de la jurisprudence en la matière conduit à une interprétation contraire.

En effet, bien qu'une partie du réseau contesté soit située en terrain privé, cela ne peut constituer un motif pour écarter la juridiction de la Régie dans le conflit entre la Municipalité et la Société. Prétendre également que cette juridiction se limite à fixer le prix des immeubles ou de droits réels de la Municipalité donnerait à l'article 30 une interprétation exagérément restrictive et contraire au texte même de la loi. Cette

dernière stipule qu'Hydro-Québec peut placer ses installations en terrain public aux conditions fixées par entente avec la Municipalité. Ces conditions portent donc sur la totalité des installations et non seulement sur l'acquisition des assises publiques requises. Il ne faut pas non plus en déduire que la Régie a compétence sur toute forme de litige opposant la Société et la Municipalité. En effet, la compétence de la Régie se limite également aux conflits portant sur les installations d'Hydro-Québec dans une municipalité. Ainsi seraient exclues les questions de dédommagement découlant de la responsabilité d'Hydro-Québec suite au mauvais fonctionnement de ses installations.

Cette interprétation de la loi a toujours été soutenue dans la jurisprudence. Qu'il suffise de mentionner la décision rendue le 19 décembre 1983 par la Régie des services publics dans "Hydro-Québec vs La Ville de Québec", R.S.P. 9677-A, où il est dit :

L'article 30 déjà cité ne contient en lui-même aucun critère, aucune norme, aucun guide. Le législateur s'en remet tout simplement à la Régie qu'il a constituée en 1909 et qui, depuis lors, a continuellement eu à traiter tant de services publics que de questions municipales. Le cumul de ses décisions, son patrimoine jurisprudentiel, la somme des expériences à son support, ses expériences au cours d'une existence sensible à l'évolution socio-économique de la collectivité, l'incitent à tenir compte de nombreux facteurs pratiques dans ses décisions. Le législateur et les instances judiciaires supérieures lui laissent depuis toujours une grande latitude sur les questions de fait, de technique et d'économique. Ils s'en remettent à elle et l'invitent à tenir compte de toutes ses ressources (voir Giroux vs Maheux 1947 BR 163).

En contrepartie, la Régie, favorisée par cette souplesse, ne peut pour autant excéder sa compétence; elle doit observer les cadres de la Loi, ne pas les dépasser même par complaisance de l'endroit de qui que ce soit, et ne peut se substituer au législateur. Par contre, son aire de décision se situe la plupart du temps dans le prolongement silencieux de lois qui s'en tiennent à des règles générales, à l'instar de jalons qui indiquent une direction à suivre, à

l'instar de balises à l'intérieur desquelles il lui faut naviguer sans aller, à l'extérieur, s'échouer sur les récifs des erreurs de droit ou de compétence. Si ces jalons ou ces balises sont trop étroits, il n'appartient qu'au Législateur de les changer. Une témérité excessive - même sous le prétexte de rendre service- ne saurait suppléer aux lois.

En plus donc des éléments soumis en preuve lors de l'audition - sous forme verbale ou documentaire- la Régie doit s'inspirer ou tenir compte des diverses autres lois régissant le domaine touché, des conventions déjà significatives intervenues à l'amiable entre les sociétés de services publics et des autorités municipales, des évolutions survenues dans les techniques tant urbaines que de services publics, des polissages effectués dans les rapports entre les parties institutionnelles toutes au service du public, à leur façon.

La Régie rejette donc la prétention de Ville d'Anjou et maintient qu'elle a compétence pour décider de la requête.

b) le conflit de juridiction entre les parties :

Partant du principe que, comme toute personne, Hydro-Québec est soumise à la loi et aux règlements, à moins d'une disposition législative expresse ou contraire, Ville d'Anjou allègue que l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec ne constitue nullement une telle exception à la règle générale.

Pour sa part, Hydro-Québec, tout en ne niant pas les pouvoirs de la Municipalité, estime que sa loi consécutive lui accorde expressément des pouvoirs concurrents comme l'atteste l'article 30.

La doctrine et la jurisprudence ont maintes fois étudié cette question et en sont venues à la conclusion que lorsque deux entités s'étaient vues confier des pouvoirs concurrents, elles devaient harmoniser leurs

compétences¹. Cet objectif est d'autant plus clair lorsqu'on lit attentivement l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec.

Prévoyant, en effet, les conflits potentiels, le législateur a prévu que les conditions d'installation des équipements d'Hydro-Québec devaient se faire par entente avec la municipalité concernée et que c'est uniquement à défaut d'entente que la Régie pouvait fixer ces conditions.

Tel est le cas qui nous est soumis. Il serait donc aussi erroné de croire qu'Hydro-Québec peut faire fi des municipalités que de prétendre que les municipalités peuvent s'imposer à Hydro-Québec comme à toute autre personne.

Encore une fois, dans sa décision de 1983, la Régie déclarait :

(...) non seulement le pouvoir mais surtout le devoir qu'en tire la Régie de décider ainsi qu'il suit est tel qu'un règlement municipal à l'encontre de son agir ou de sa décision, à défaut d'entente avec Hydro-Québec, sur les matières qualifiées de "conditions afférentes", ne saurait juridiquement prévaloir. Autrement, cet article 30 n'aurait aucune signification. Retenons les représentations de la requérante à ce sujet et en particulier la décision de la Régie de l'électricité et du gaz à laquelle il est référé, dans la mesure où elle s'applique au présent cas. P. 263.

(...) Est-il utile de rappeler ici que le législateur a établi Hydro-Québec comme un partenaire privilégié des municipalités du Québec y inclus la ville de Québec et qu'à cet égard l'article 30 de la Loi d'Hydro-Québec est sans équivoque?. P. 269.

1- City of Montreal vs Standard Light and Power Co. 1897, A.C. 527, P.A. Côté, "Interprétation des lois", p. 294.

Montreal Street Railway Co vs The city of Montreal 1912, C.A., 3 D.L.R., 612.

De même, la Cour d'appel a-t-elle jugé ce type de pouvoirs concurrents en refusant à la Municipalité d'imposer sa juridiction générale à la compétence particulière d'une entreprise de services publics :

L'autorisation d'occuper le domaine public municipal vient donc clairement de l'acte constitutif de l'intimée.

Ce droit de l'intimée n'est pas subordonné à l'autorisation municipale.

Les pouvoirs consentis aux municipalités ne se rapportent pas à l'existence du droit d'occupation, mais seulement à son exercice.

(...)

Il est facile de comprendre que le domaine public municipal sert la plupart du temps d'assiette à tous les services publics : égouts, aqueducs, électricité, gaz, téléphone, câblodistribution, service d'incendie et de police, etc.

Ce serait l'anarchie la plus totale si chacun était entièrement libre d'exercer les pouvoirs consentis par les différentes autorités compétentes, sans coordination et contrôle.

(...)

Mais le droit de regard dont l'appelante est investie n'est pas un pouvoir d'autorisation.

Ville de Montréal c. Bell Canada, 22/11/84, 500-09-001309-798.

Lorsqu'Hydro-Québec avise une municipalité de son intention de procéder à des travaux, cette dernière n'acquiert pas un pouvoir d'approbation des travaux. La municipalité ainsi informée peut réagir et faire valoir son point de vue afin d'en arriver à une entente, mais elle ne peut soumettre Hydro-Québec à ses vues. Le législateur a voulu que les deux parties recherchent une entente et ce n'est qu'en l'absence d'une telle entente que le législateur a prévu faire trancher le débat par la Régie.

c) partage des coûts :

Ville d'Anjou conteste également qu'elle doive payer le coût différentiel entre les coûts d'un réseau aérien et les coûts d'un réseau souterrain. D'une part, elle prétend qu'il appartient à Hydro-Québec de défrayer les coûts nécessaires et d'autre part, elle allègue que si Hydro ne veut pas payer elle n'a qu'à imposer ces coûts au demandeur de service.

Compte tenu de ce qui a été dit précédemment, il n'appartient pas à la Municipalité de dicter à Hydro-Québec les conditions d'installation de ses équipements. Par conséquent, si Hydro-Québec démontre qu'il est plus économique de fournir le service par voie aérienne et qu'aucun motif de sécurité publique n'impose l'utilisation d'une voie souterraine, c'est le coût de ce service de base qui doit s'imposer. Si alors la Municipalité désire, pour des motifs d'esthétique, que ce service soit souterrain, il n'appartient pas à Hydro-Québec d'en défrayer le coût. On ne doit pas oublier que les citoyens abonnés à Hydro-Québec s'attendent à payer le plus bas prix possible pour le service obtenu. Comme il a déjà été dit, imposer des coûts d'enfouissement à la requérante reviendrait à imposer à l'ensemble des abonnés de l'électricité du territoire québécois les coûts engendrés par la décision particulière d'une municipalité.

Par ailleurs, si on allègue qu'Hydro-Québec doit imposer ces coûts supplémentaires aux demandeurs de service, cela revient à dire qu'Hydro-Québec imposerait à des abonnés particuliers les coûts découlant non pas de la fourniture normale de ses services mais des coûts beaucoup plus importants engendrés par l'application d'un règlement municipal. En l'occurrence, la ligne aérienne de transmission d'électricité coûterait 71 400 \$, alors que la ligne souterraine en coûterait 483 400 \$. Pourquoi ne peut-on pas alléguer alors qu'il appartient d'abord plutôt à la Municipalité de récupérer ses coûts de ses contribuables ou de ceux d'entre eux qui profitent de ses règlements? Si, bien sûr, un abonné demande que son réseau soit souterrain, il devra en assumer le coût, mais si c'est la Municipalité qui l'exige, la respon-

sabilité ne lui revient-elle pas?2

Ville d'Anjou interprète la directive d'Hydro-Québec (BDN-02-66) comme un règlement interne de la Société qui s'impose à la Municipalité. Tel n'est pas le cas. Précisons tout d'abord que cette directive n'a valeur qu'à l'intérieur d'Hydro-Québec. Elle constitue sans doute la politique interne de l'entreprise en matière de distribution souterraine, mais elle n'a pas de caractère réglementaire ou obligatoire à l'égard de Ville d'Anjou. Toutefois, cette directive établit la base de discussion à partir de laquelle une entente peut intervenir avec une municipalité, conformément à l'article 30.

Rien n'interdit à Hydro-Québec d'en faire plus ou d'arriver à un autre type d'entente avec une municipalité. Ainsi en est-il par exemple dans le cas de la Commission des services électriques de la Ville de Montréal. De plus, Ville d'Anjou pourrait se prévaloir de l'offre d'Hydro-Québec dans son programme annuel d'enfouissement.

Depuis cinq ans, c'est-à-dire depuis la décision dans la cause Hydro-Québec vs Ville de Québec, il faut dire que ce sont les règles générales contenues dans cette directive qui ont été retenues par la Régie comme règles de partage des coûts. Ces règles ne sont pas intangibles, mais ce sont ces mêmes règles qui sont ici retenues puisqu'aucune représentation ne nous a été formulée de la part de la Municipalité à l'encontre de celles-ci.

La Régie se limite donc, en l'occurrence, à ce qui fait l'objet du présent débat et se réserve de préciser certaines conditions afférentes à l'installation du réseau électrique si effectivement de nouveaux problèmes se soulevaient entre les parties.

CONSÉQUEMMENT :

CONSIDÉRANT QUE l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec donne à la Régie le pouvoir de trancher le litige entre Ville d'Anjou et Hydro-Québec;

2- Télé-câble Vidéotron Ltée c. Ville de St-Lambert, 1977, RSP-9350.

CONSIDÉRANT QUE les deux parties possèdent des pouvoirs concurrents et qu'ils doivent en arriver à une entente sur les conditions d'établissement du réseau électrique;

CONSIDÉRANT QU' en l'absence d'entente, il appartient à la Régie de fixer ces conditions;

POUR CES MOTIFS, la Régie décide que :

- 1- elle ACCUEILLE la requête d'Hydro-Québec;
- 2- elle FIXE comme condition afférente à ce litige que Ville d'Anjou doit défrayer le coût de la mise en réseau souterrain si elle juge requis de l'exiger. Ce coût correspond au coût différentiel entre l'installation aérienne et l'installation en réseau souterrain.

Sainte-Foy, le 31 août 1989

André Dufour
Président

Jean-Marc Demers
Régisseur

J. Ronald Tennet
Régisseur