

05.06.83./m.

C A N A D A

COUR SUPERIEURE

PROVINCE DE QUEBEC

DISTRICT DE ST-FRANCOIS

NO: 450-05-000458-816

Le 15ème jour d'août 1983.

PRESIDENT: L'HONORABLE JUGE  
PAUL M. GERVAIS

---

LA VILLE DE SHERBROOKE, corporation  
légalement constituée, ayant sa  
place d'affaires à Sherbrooke, dis-  
trict de St-François,

Requérante,

-vs-

COMMISSION HYDROELECTRIQUE DU  
QUEBEC (HYDRO-QUEBEC), corporation  
légalement constituée, ayant une  
place d'affaires à Rock Forest,  
district de Saint-François,

Intimée.

---

J U G E M E N T

Par sa requête amendée, la Ville de Sherbrooke demande, qu'en vertu du bref de mandamus émis dans la présente affaire, il soit ordonné à l'intimée, l'Hydro-Québec, d'établir un tarif applicable à la catégorie d'usagers dont fait partie la requérante, c'est-à-dire les municipalités, et qu'il soit de plus ordonné que ce tarif soit conforme à l'article

450-05-000458-816

2-

23 de la Loi d'Hydro-Québec, en ce qu'il soit un tarif de gros.

Pour démontrer l'intérêt qui l'a portée à tenter les présentes procédures, la requérante allègue certains faits qui constituent en quelque sorte un historique du dénouement des événements au cours des années.

En substance, la requête allègue que depuis le début du siècle, la requérante, en vertu des pouvoirs qu'elle détenait, a construit et maintenu un système de distribution d'électricité qui servait à rencontrer les besoins publics et ceux des particuliers et des diverses entreprises.

Au cours des années, ce système de distribution d'électricité a connu un développement qui a nécessairement requis des investissements importants de la part des citoyens de la Ville de Sherbrooke.

La requérante avait le pouvoir d'étendre son réseau électrique dans un rayon de 30 milles de son territoire. Elle a donc étendu son réseau sur un territoire rural qui dessert encore aujourd'hui environ 29% de ses abonnés.

450-05-000458-816

3-

Au tout début, la requérante produisait elle-même sa propre électricité avec les installations qu'elle avait achetées ou construites elle-même. Les besoins d'énergie électrique augmentant toujours, et vu l'expansion de son réseau, la requérante constata aux environs de l'année 1939 qu'elle ne pouvait pas produire toute l'électricité nécessaire pour satisfaire à la demande avec ses possibilités de production.

Elle a donc dû s'alimenter en achetant de l'énergie électrique de l'entreprise privée, soit la compagnie d'électricité Shawinigan maintenant intégrée à l'intimée, Hydro-Québec, vu la nationalisation de l'électricité.

Au cours des années, la proportion d'énergie électrique achetée par la requérante a augmenté constamment à tel point qu'elle achète aujourd'hui 91% de l'énergie qu'elle distribue, le 9% étant produit par ses propres installations.

C'est donc dire qu'aujourd'hui toute l'électricité requise que la requérante ne peut produire est achetée de l'intimée. En fait, la requérante, la Ville de Sherbrooke, achète de l'intimée l'électricité qu'elle ne produit pas pour la redistribuer à ses abonnés de toutes catégories et dont le nombre s'élève à près

450-05-000458-816

4-

de 46,000.

Jusqu'à la fin de l'année 1979, le coût de l'électricité acheté par la requérante de l'intimée était convenu entre les parties par contrats spéciaux.

La requérante prétend que les taux qu'elle payait à L'Hydro-Québec lui permettaient de revendre l'électricité à un prix qui lui permettait d'exploiter son réseau de façon adéquate et de rencontrer ses obligations.

C'est au cours du mois de décembre 1979 que l'intimée a soumis deux autres projets de contrats de fourniture d'électricité pour les postes Orford et St-François. La requérante a refusé de signer ces projets de contrats vu les dispositions du projet de loi 87 déposé devant l'assemblée nationale le 20 décembre 1979. Ce projet avait comme objectif d'amender la loi sur la municipalisation de l'électricité où l'on retrouve en particulier à l'article 1 ce qui suit:

«1. L'article 8 de la Loi sur la municipalisation de l'électricité (L.R.Q., c. M-38 est remplacé par le suivant:

8. La taxe spéciale imposée en vertu de l'article 5 et les prix fixés en vertu de l'article 7 sont perçus d'après les règles et de la manière prescrites pour les taxes générales.

450-05-000458-816

5-

Ils ne doivent en aucun cas entraîner, pour chaque catégorie d'usagers du système d'électricité d'une corporation municipale, un coût supérieur à celui qui résulte du tarif établi par Hydro-Québec pour une catégorie équivalente de ses usagers d'électricité.»

Par conséquent, à la suite de cette législation entrant en vigueur le 1er juillet 1980, il était interdit à la requérante d'imposer un coût supérieur pour l'électricité à celui du tarif établi par l'intimée pour une catégorie équivalente de ses usagers. C'est donc dire que l'intimée dorénavant fixait le tarif ou le taux maximum que la requérante pouvait imposer.

Ultérieurement, c'est par résolution que la Ville de Sherbrooke, la requérante, a demandé à l'intimée de reviser sa structure tarifaire à l'endroit des réseaux municipaux de redistribution afin que ces derniers puissent obtenir un rendement qui lui permettrait de rencontrer ses obligations vu le coût d'entretien et d'opération du réseau de distribution.

L'Hydro-Québec, par l'intermédiaire de son président, Robert Boyd, dans une lettre en date du 14 mai 1980, adressait une lettre au Ministre de l'Énergie et des Ressources, dont copie au maire de la Ville requérante, dans laquelle il signifiait le refus de l'intimée de se rendre à la demande de la requérante. (Voir pièce R-3).

450-05-000458-816

6-

La requérante soumet que depuis janvier 1980, vu l'inexistence d'une entente intervenue entre les parties, l'intimée a imposé à la requérante le tarif «L» de ses règlements 225 et subséquents établissant ainsi les tarifs d'électricité que la Ville de Sherbrooke serait appelée à payer à l'intimée, le tout étant approuvé par arrêté en conseil. La requérante prétend que ce tarif «L» s'applique aux abonnements annuels des consommateurs d'électricité, Grande Puissance, et elle est d'avis que ce tarif ne peut lui être appliqué. La requérante ajoute qu'elle considère ce tarif comme étant illégal, déraisonnable et injustifié et plus spécifiquement:

- a) Il s'agit d'un tarif dont les caractéristiques en font un tarif valable pour les grandes entreprises qui peuvent plus facilement contrôler leurs demandes d'énergie (appel de puissance);
- b) Votre requérante est fortement pénalisée par ce tarif car elle ne peut d'aucune façon contrôler la demande d'énergie de la majeure partie de ses usagers, plus particulièrement les usagers résidentiels;
- c) Les ventes à la clientèle résidentielle de votre requérante constituent, en 1981, 46,6% de son volume global. Or, malgré le fait que votre requérante soit pénalisée par le tarif «L» pour toute demande additionnelle d'énergie, elle ne peut prendre aucun moyen incitatif vis-à-vis cette clientèle pour contrôler toute demande additionnelle d'énergie;
- d) Les coûts que représente le tarif «L» empêchent votre requérante d'obtenir le rendement minimum nécessaire au maintien de ce réseau lorsqu'elle redistribue son électricité à sa clientèle résidentielle à tel point qu'elle ne peut couvrir, entre autres, le service de la dette, le coût du capital investi et le coût de remplacement des immobilisations;

450-05-000458-816

7-

e) Une autre part importante de la clientèle de votre requérante est représentée par l'industrie qui constitue 18,7% de l'ensemble des ventes de l'année 1981. Or, en ce qui concerne cette classe d'abonnés, il s'avère que l'application du tarif «L» à votre requérante ne lui permet pas encore là, d'obtenir un rendement minimum au maintien de son réseau et à une saine opération;

f) Encore pis, votre requérante, ayant elle-même des abonnés «grande puissance» représentant à eux seuls 10% de la demande totale de son réseau, est obligée de leur vendre l'électricité au même prix qu'elle la paie en vertu du tarif «L», ce qui conduit à une perte indiscutable si l'on tient compte des frais d'exploitation, d'immobilisations et des pertes d'énergie sur le réseau de distribution;

g) Le rendement obtenu sur les ventes aux autres usagers ne peut suppléer au manque à gagner et à la perte subie par votre requérante sur les classes d'abonnés énumérées dans les paragraphes précédents;

h) Le tarif «L» étant un tarif «grande puissance» ne tient pas compte du fait que votre requérante est un redistributeur qui compte environ 46,000 abonnés et de ce fait, que votre requérante assume une partie des obligations de l'intimée;

i) Le tarif «L» permet à l'intimée d'augmenter ses revenus au détriment de la requérante;

j) La situation créée par l'application du tarif «L» à votre requérante ne pourrait qu'aller en s'aggravant, compte tenu du fait que la clientèle résidentielle constitue environ 75% de la croissance future de la demande et de la consommation d'énergie.»

La requérante conclut ses allégués en disant que l'intimée, en appliquant le tarif «L» pour la fourniture d'énergie électrique, refuse d'établir un tarif applicable aux municipalités.

Au cours de la preuve, la requérante a fait

450-05-000458-816

8-

entendre des témoins qui ont démontré et expliqué les nombreux inconvénients et préjudices que subit la municipalité de Sherbrooke par l'imposition de ce tarif «L» par l'intimée. Cependant, ce n'est pas en ayant recours aux Tribunaux qu'on puisse faire amender ou révoquer une loi, sauf évidemment si sa constitutionnalité est attaquée. Il existera cependant le recours qu'exerce la requérante dans la présente instance s'il est établi qu'en droit l'organisme exerçant les pouvoirs à lui délégués par le législateur agit à l'encontre de sa loi constitutive.

L'article 844 c.p., par. 1, énonce ce qui suit:

«844. Tout intéressé peut s'adresser au tribunal pour obtenir une ordonnance enjoignant à une personne d'accomplir un devoir ou un acte qui n'est pas de nature purement privée, notamment:

1. lorsqu'une corporation, un corps public ou un groupement visé par l'article 60 omet, néglige ou refuse d'accomplir un devoir que la loi impose ou un acte auquel la loi l'oblige;»

Dans le cas sous étude, la question qui se pose est de déterminer si l'Hydro-Québec refuse ou néglige d'accomplir un devoir que la Loi impose ou un acte auquel la Loi l'oblige.

La Loi sur l'Hydro-Québec (Loi du Québec, 1977,



450-05-000458-816

9-

chap. H-5) aux articles 22 et 23 dit ce qui suit:

«22. La Société a pour objet de fournir l'énergie aux municipalités, aux entreprises industrielles ou commerciale et aux citoyens du Québec aux taux les plus bas compatibles avec une saine administration financière.

Elle doit établir le tarif applicable à chaque catégorie d'usagers suivant le coût réel du service fourni à cette catégorie en autant que cela est pratique.

Les taux et les conditions auxquels l'énergie est fournie sont fixés par règlement de la Société ou sont déterminés par des contrats spéciaux intervenus entre, d'une part, la Société et, d'autre part, les municipalités, les coopératives d'électricité ou les entreprises industrielles ou commerciales, selon le cas. Ces règlements et ces contrats doivent être approuvés par le gouvernement.»

23. La Société est tenue de fournir de l'énergie en gros à toute municipalité qui lui en fait la demande et se conforme aux dispositions de la Loi sur la municipalisation de l'électricité (chap. M-38), à moins que cette municipalité ne soit pas dans un territoire que la Société n'est pas alors en mesure de desservir économiquement.

Elle doit également, sous la même réserve, fournir l'énergie en gros à toute coopérative d'électricité qui en fait la demande.

La Société doit fournir à toute municipalité qui désire se prévaloir des dispositions du premier alinéa du présent article tous les renseignements requis pour l'étude du projet.»

(Les soulignés sont du soussigné).

Il s'ensuit donc que la Société (Hydro-Québec) est obligée de fournir de l'énergie:

- a) aux municipalités
- b) aux entreprises industrielles ou commerciales;
- c) aux citoyens du Québec.

450-05-000458-816

10-

Au deuxième paragraphe de l'article 22, la Loi dit que la Société doit établir le tarif applicable à chaque catégorie d'usagers. Le législateur en décrétant l'obligation de fournir l'énergie identifie trois catégories d'usagers pour ensuite dire que la Société doit fixer un tarif pour chaque catégorie et au paragraphe 3 du même article, le législateur répète que ces taux et conditions sont fixés par règlement de la Société ou encore sont déterminés par des contrats spéciaux, c'est-à-dire des ententes, mais toujours entre la Société et chacune des catégories énumérées une deuxième fois. Enfin, la dernière phrase du paragraphe 3 stipule que ces règlements ou ces ententes doivent être approuvés par le Gouvernement.

A l'article 23, il est clairement énoncé que la Société est tenue de fournir de l'énergie en gros à toute municipalité qui en fait la demande. Ces textes législatifs ont un caractère impératif. D'ailleurs, le texte anglais de la loi se sert du mot «shall»; les auteurs qui ont publié des travaux sur l'interprétation des Lois sont unanimes sur ce point: (Voir Pigeon, Rédaction et Interprétation des Lois, Ed. 1978, p. 29 et suivantes et Côté, Interprétation des Lois, pages 189 et suivantes).

Il y a également lieu de s'arrêter sur les dispo-

450-05-000458-816

11-

sitions de l'article 23 de la Loi qui stipule à son premier paragraphe que la Société est tenue de fournir l'énergie en gros. Il est à se demander si l'expression «fournir de l'énergie en gros» signifie une fourniture en grande quantité ou encore signifie une fourniture d'énergie électrique à un prix inférieur vu la quantité supérieure d'électricité fournie à un usager. Un préposé à la tarification de l'intimée a expliqué dans son témoignage que l'alimentation par l'intimée à la requérante se faisait selon «une fourniture en gros, à une très haute tension». Les contrats produits sous les cotes I-1, I-3 et I-5 indiquent que l'électricité est fournie à une tension de 120,000 volts à partir des postes de distribution de l'intimée.

Les avocats de cette dernière, dans leur mémoire, se référant aux témoignages de M. Mathieu, disent que la tension est ensuite abaissée par la requérante à des niveaux de voltage permettant la livraison au détail par elle à ses abonnés. Ils continuent en citant M. Mathieu en disant: «parce qu'elle reçoit l'électricité à une fourniture de gros ... Etant donné qu'Hydro-Québec n'a pas à transformer elle-même cette électricité là, ses coûts sont inférieurs. Donc, on lui transfère cette économie là; si on veut, au niveau de sa facture, il y a un rabais.» Le témoin Mathieu fait donc une distinction intéressante lorsqu'il dit

450-05-000458-816

12-

que les coûts de livraison sont inférieurs quant à l'Hydro-Québec puisqu'elle n'a pas elle-même à transformer l'électricité qui en fait est transformée par la requérante vu ses installations pour ce faire. On peut donc déduire de ce témoignage que ce n'est que l'économie que fait l'Hydro-Québec qui est remise à la requérante qui ne bénéficierait pas de ce transfert si elle ne possédait pas l'équipement pour procéder à la transformation.

Le texte anglais de l'article 23 se sert du mot «wholesale». Le Tribunal ne voit pas pourquoi le terme «en gros» ne devrait pas recevoir l'interprétation habituelle et quotidienne dont on se sert en matière commerciale. La requérante a besoin d'une quantité donnée d'énergie électrique, qu'elle lui soit livrée au gros ou au détail. C'est donc dire que la quantité livrée ou à être livrée demeurera toujours la même quelque soit le terme employé. Le Législateur ne s'est pas servi du terme «en gros» pour rien dire et il a spécifié que la vente d'énergie électrique aux municipalités se ferait en gros. Il s'agit d'une connotation commerciale et d'application courante. Un acheteur ne s'intéresse pas à savoir si c'est la quantité qui est livrée en gros ou au détail mais est plutôt intéressé par le prix qu'il sera appelé à payer.

450-05-000458-816

13-

Or, il est reconnu que le prix à payer pour une vente au détail est plus élevé que lors d'une vente en gros. Il est également universellement reconnu qu'un gros acheteur bénéficiera d'un prix réduit, soit le prix «du gros» vu la quantité supérieure qu'il acquiert.

Le Tribunal ne peut pas accepter l'argument de l'intimée à l'effet que la requérante a dans le passé consenti par contrat à payer le tarif général Grande Puissance «L». Elle a consenti à payer ce taux jusqu'à ce que l'amendement à la Loi sur la municipalisation de l'électricité soit déposé. Comme il est dit ci-haut, ce projet de loi 87 qui est entré en vigueur le 1er juillet 1980, obligeait la requérante à facturer à ses usagers aux mêmes tarifs que ceux chargés par l'intimée à ses propres usagers d'une catégorie équivalente. C'était son droit de ne pas acquiescer. Elle ne s'est jamais liée pour une période indéterminée mais bien spécifiquement pour cette période de temps stipulée aux divers contrats.

La loi sur la municipalisation de l'électricité L.R.Q. chap. M-38 édicte que seules les municipalités peuvent être distributeurs d'électricité. Cependant, la requérante, face à la loi 87, lui interdisant de majorer ses taux, sans quoi, la valeur de son réseau de distribution se verra déprécier constamment vu les

450-05-000458-816

14-

coûts d'entretien et de distribution qui devront être rencontrés avec des emprunts.

Le Tribunal en conclut donc qu'à l'heure actuelle, il n'existe aucune réglementation sur les taux d'énergie électrique que doit fournir l'intimée aux municipalités, que les taux que la requérante doit payer présentement à l'intimée ne sont que des propositions faites par cette dernière, lesquelles sont refusées par la requérante.

La Loi d'Hydro-Québec contient une clause privative qui se lit comme suit aux articles 17, 18 et 26 de la Loi:

«17. Les membres du conseil d'administration ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

Aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du Code de procédure civile ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre la Société ou les membres de son conseil d'administration agissant en leur qualité officielle.

Les dispositions de l'article 33 du Code de procédure civile ne s'appliquent pas à la Société.

18. Deux juges de la Cour d'appel peuvent, sur requête, annuler sommairement tout bref et toute ordonnance ou injonction délivrés ou accordés à l'encontre de l'article 17.

26. Les décisions prise par la Société en vertu de la présente section ne sont point soumises à révision par les tribunaux et nul ne peut invoquer les dispositions de la présente section à l'encontre d'un tarif établi par la Société ou d'une obligation contractée envers elle.»

450-05-000458-816

15-

C'est donc en raison de l'existence de ces clauses que les Tribunaux supérieurs ne se permettent pas d'intervenir pour reviser une décision d'un organisme administratif même s'il y a erreur de droit de commise à l'intérieur de la juridiction attribuée par la Loi à l'organisme concerné.

Cependant, cette règle n'est pas absolue et souffre exception dans ces cas où les organismes visés refusent d'exercer leur juridiction ou outrepassent leur juridiction.

La doctrine et une jurisprudence volumineuse sanctionnent ce principe de façon unanime et constante. D'ailleurs, les procureurs des parties aux présentes, dans leur mémoire respectif, plaident dans le même sens sur ce point particulier.

Conséquemment, le Tribunal étant d'avis que l'intimée, l'Hydro-Québec, refuse d'exercer sa juridiction doit faire exception à la règle.

PAR CES MOTIFS:-

LE TRIBUNAL ORDONNE à l'intimée l'Hydro-Québec, d'établir un tarif applicable à la catégorie d'usagers dont fait partie la requérante.









