

QUÉBEC RÉGIE DU GAZ NATUREL
R-3334-95

Voir sections 1, 2.1.2 et 3.2

**CORPORATION DE CHAUFFAGE URBAIN
DE MONTRÉAL (CCUM)**

Requérante

**SOCIÉTÉ EN COMMANDITE
GAZ MÉTROPOLITAIN (SCGM)**

Intimée

HYDRO-QUÉBEC

Intervenante

DÉCISION D-96-05

8 février 1996

**Décisions sur requêtes en irrecevabilité à l'encontre de la requête
principale
et sur le statut d'intervenant d'Hydro-Québec**

OBJET : Requête demandant la tenue d'une enquête et l'émission d'ordonnances relativement à des pratiques et activités par un distributeur de gaz
[Articles 19(2), (3), (5), 39, 42 et 69 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel*, L.R.Q., c. R-8.02, article 1 des Règles de procédure et de pratique]

Jean Giroux
Robert-Paul Chauvelot
Bernard Langevin

Régisseurs

1) PROCÉDURE

La requérante a soumis une requête demandant la tenue d'une enquête et l'émission d'ordonnances relativement à des pratiques et activités de l'intimée dont elle met en doute la légalité et la légitimité.

Cette requête a fait l'objet d'une requête en irrecevabilité présentée par l'intimée pour les motifs invoqués au paragraphe 5 de cette requête.

Essentiellement, l'intimée prétend que l'enquête demandée n'est pas prévue par la loi, que la Régie n'a pas compétence pour entendre l'objet de la demande et finalement que la Régie ne peut dicter à SCGM comment elle doit exercer sa discrétion dans l'octroi de subventions.

La Régie doit se prononcer sur les conclusions de cette requête en irrecevabilité quant à l'étendue de sa compétence.

Par ailleurs, Hydro-Québec est intervenue dans la présente affaire et son statut d'intervenant fut contesté par l'intimée.

Les parties ont fait leurs représentations sur cette question : la Régie a confirmé le statut d'intervenant d'Hydro-Québec par une décision du 4 octobre 1995 avec motifs à suivre.

La présente décision énoncera, dans un premier temps, les motifs de la Régie sur le statut d'intervenant d'Hydro-Québec et, dans un second temps, ses motifs et conclusions quant à la requête en irrecevabilité présentée par SCGM.

La Régie a tenu des audiences les 3 et 4 octobre 1995 dans le dossier de la requête R-3334-95 inscrite par la Corporation de chauffage urbain de Montréal (CCUM), requête demandant la tenue d'une enquête et l'émission d'ordonnances relativement à des pratiques et activités par un distributeur de gaz, en vertu des articles 19(2), (3), (5), 39, 42 et 69 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel*, article 1 des Règles de procédure et de pratique.

Les procureurs de la partie requérante sont M^e Normand Amyot et M^e Éric Dunberry.

Les procureurs de la partie intimée sont M^e Richard Lassonde et M^e Sylvain Lussier.

Est intervenu, par écrit, M^e René Piotte pour Hydro-Québec.

Le procureur de la Régie est M^e Pierre Thérout.

2) LE STATUT D'INTERVENANT D'HYDRO-QUÉBEC

2.1 Position des parties

2.1.1 Position d'Hydro-Québec

Pour Hydro-Québec, les sources du pouvoir de tout tribunal administratif permettent à ce dernier d'autoriser une intervention. En l'absence de dispositions législatives réglementaires particulières, il y aurait un pouvoir implicite pour la Régie de reconnaître un intervenant dans les débats. Hydro-Québec affirme que l'article 7 des Règles de procédure et de pratique pose le principe d'un droit d'intervention de toute personne intéressée.

Pour Hydro-Québec, s'il est vrai que l'on fixe la procédure quant au statut d'intervenant dans le cas d'audiences publiques, aucune règle n'interdit une intervention en dehors de telles audiences. Aussi, sur cette question la Régie doit déterminer quel est l'intérêt que doit avoir un intervenant.

À ce sujet, Hydro-Québec fait valoir que le critère retenu par la Régie est celui de l'utilité de l'intervention selon les décisions D-93-48 (statut d'intervenant du Mouvement au Courant) et D-95-47 (statut d'intervenant d'Hydro-Québec). Elle précise que, dans sa demande d'intervention du 13 septembre 1995, elle indiquait à l'article 7 qu'elle était experte dans le domaine de l'énergie ce qui avait été reconnu par la Régie dans la décision D-95-47.

De plus, selon M^e Pottie, sa cliente prétend avoir un intérêt général quant au respect de la loi par SCGM à titre d'acteur dans le domaine de l'énergie. Notamment, en ce qui concerne une requête comme celle déposée par CCUM qui met en question l'application du programme autorisé éventuellement par la Régie.

Sur la question de savoir si c'est un litige privé ou un litige de plus grande portée, Hydro-Québec convient que les questions soulevées par SCGM dans sa requête en irrecevabilité permettraient de le déterminer avec un degré de précision suffisante. Par contre, selon Hydro-Québec, il y a plus dans cette requête en irrecevabilité, il y a des prétentions visant à restreindre le pouvoir de la Régie : c'est pourquoi elle voudrait pouvoir intervenir sur ces sujets, notamment, à l'égard de l'existence du pouvoir d'enquête de la Régie contesté dans la requête en irrecevabilité, en particulier au point 5.1 et au paragraphe 7 de la requête.

Toujours pour Hydro-Québec, la question du respect de la justice naturelle dans l'énoncé de la requête de CCUM, contestée aux points 5.2 et 8 de la requête en irrecevabilité principale de SCGM est aussi un point d'intérêt auquel Hydro-Québec veut participer, de même que sur le pouvoir de la Régie à l'égard de subventions contestées aux points 5.7 et 13 de la requête en irrecevabilité. Selon M^e Piotte, il y a remise en cause de ces programmes de subventions dans la requête de CCUM.

En conclusion, le procureur d'Hydro-Québec est d'avis que les Règles de procédure et de pratique de la Régie de même que les principes généraux du droit administratif permettent d'accueillir son intervention.

2.1.2 Position de SCGM

Pour SCGM, la demande principale vise à faire trancher un litige entre SCGM et CCUM et elle s'oppose donc à la demande d'Hydro-Québec en vertu des Règles de procédure et de pratique de la Régie et les critères du Code de procédure civile, article 208 et suivants.

En ce qui concerne l'intervention d'Hydro-Québec, en vertu des Règles de procédure et de pratique, la Régie a discrétion pour convoquer des audiences publiques sur toute question en vertu de l'article 27. Aussi, pour SCGM, la vraie question est de se demander si la présente affaire doit faire l'objet d'audiences publiques ?

Pour que la Régie puisse accepter l'intervention d'Hydro-Québec à ce stade-ci, il faut que la Régie ait décidé d'une audience publique et donné avis, conformément aux Règles de procédure et de pratique. Aussi, l'intervention d'Hydro-Québec, basée sur l'article 7 de ces règles, est irrecevable tant et aussi longtemps que la Régie n'a pas décidé que la demande de CCUM sera débattue en audiences publiques.

Ainsi, la Régie ne pourra pas juger de la pertinence de convoquer des audiences publiques tant qu'elle ne se sera pas prononcée sur la recevabilité de tout ou partie de la demande principale.

Quant à l'application des dispositions du Code de procédure civile et de la jurisprudence élaborée sur le « Public Interest Investigation » ou le « Public Interest Intervention », il faut donc s'en remettre aux règles du Code de procédure pour voir si Hydro-Québec a un intérêt vraisemblable à intervenir dans le litige qui oppose CCUM à SCGM.

Pour SCGM, en droit civil et en procédure civile, celui qui désire intervenir dans une procédure à laquelle il n'est pas partie doit rendre vraisemblable, à l'étape de la réception, cette intervention : il faut voir si l'intérêt est né et actuel. Le litige engagé entre SCGM et CCUM n'est pas un litige où l'intérêt public est en cause au sens de la jurisprudence.

En conclusion, pour SCGM, Hydro-Québec n'a pas d'intérêt particulier dans la présente affaire et pense qu'Hydro-Québec confond trois choses : l'audition d'une plainte sur l'application d'un tarif, la modification d'un tarif et le débat sur l'énergie.

2.1.3 Position de CCUM

CCUM considère qu'Hydro-Québec pourrait apporter une contribution valable au débat et appuie donc cette intervention pour les motifs invoqués par M^e Piote et ceux qui suivent.

En effet, pour CCUM, il s'agit d'une demande d'enquête publique pour certaines pratiques et activités telles que décrites dans sa requête. Il y a trois étapes dans le processus : la première est la recevabilité d'une demande d'enquête, la deuxième l'opportunité de tenir une enquête et la troisième, l'enquête au fond.

Aussi, la Régie a deux choix : elle peut accepter l'intervention d'Hydro-Québec dès maintenant, ainsi que le suggère CCUM, ou accepter plutôt les motifs de SCGM. Dans ce dernier cas la Régie préjugerait du fond du litige, selon CCUM.

Il s'agit d'une demande d'enquête et l'article 42 de la loi prévoit que la Régie peut faire les enquêtes nécessaires à l'exercice de ses fonctions. D'autre part, en disant qu'il s'agit d'un litige d'intérêt privé et non d'intérêt public, on demande à la Régie de préjuger. Quant au fait qu'on ne puisse intervenir dans une affaire à moins d'avoir une audience publique, CCUM soumet qu'il serait prématuré d'en décider à cette étape.

Enfin, l'objet de la demande est résumé assez simplement aux paragraphes 7 et 8 de la requête de CCUM où elle se réfère aux pratiques et activités de SCGM qui seraient contraires à la loi. Dans sa plaidoirie, M^e Dunberry a rappelé que le premier objet de la requête est de savoir si le distributeur peut mener à la fois des activités d'entrepreneur et des activités de distributeur, des activités réglementées et des activités non réglementées, voir si c'est compatible ou non avec la loi.

Le débat portera sur le respect par SCGM des ordonnances de la Régie : SCGM a-t-elle respecté ses engagements ? Ce n'est pas parce que CCUM pourrait s'adresser à la Cour supérieure ou au tribunal de la concurrence sous la forme d'un litige privé que ces mêmes faits ne peuvent pas être suffisamment importants pour que la Régie exerce son pouvoir d'enquête.

Aussi, pour CCUM, ce n'est pas un litige, c'est une demande d'enquête sur des faits générateurs de droit. L'intervention d'Hydro-Québec peut alors être acceptée.

3) MOTIFS DE LA DÉCISION RENDUE PAR LA RÉGIE QUANT AU STATUT D'INTERVENANTE D'HYDRO-QUÉBEC

3.1 La nature du dossier

Hydro-Québec désire intervenir au dossier de la requête principale de CCUM, cette dernière étant à la fois consommatrice de gaz naturel et compétitrice dans le domaine de l'énergie face à SCGM et aussi Hydro-Québec.

La nature du dossier devant la Régie a été qualifiée de litige (M^e Dunberry, T.S., p. 10 et M^e Lassonde, T.S., p. 29, 40 et 64), soit de litige privé, soit de litige de plus grande portée (M^e Potte, T.S., p. 26), de demande d'enquête avec le pouvoir de l'article 42 de la loi et non un litige mais une demande d'enquête publique sur des faits générateurs de droit (M^e Dunberry, T.S., p. 68 à 71).

L'intérêt privé ou public se précisera tout au long du processus d'enquête et audition et ce serait préjuger de la décision finale que de tenter d'en faire une définition globale à ce stade-ci.

3.2 L'intérêt d'Hydro-Québec

Le dossier soulève des questions générales d'application d'un programme de subventions et rabais dont les coûts sont assumés par les consommateurs de gaz naturel desservis par l'intimée. Plusieurs de ces consommateurs peuvent aussi être desservis par Hydro-Québec ou CCUM.

L'intérêt public doit être tenu en compte dans un dossier de la nature de l'application d'une disposition tarifaire comme le cas en espèce. Hydro-Québec n'est donc pas exclue de la notion d'intérêt public que la Régie doit évaluer même si elle n'a pas compétence sur les tarifs d'Hydro-Québec, pas plus d'ailleurs que sur ceux de CCUM.

La Régie considère que limiter l'intervention d'Hydro-Québec devant elle aux seuls cas où cette dernière désirerait s'informer comme cliente de gaz naturel intéressée à la conversion de ses propres installations, comme l'a laissé entendre M^e Lassonde, (T.S., p. 65), serait limiter ses pouvoirs et en contradiction avec sa décision D-95-47.

L'intervention d'Hydro-Québec souligne son intérêt pour la mise à jour et l'examen de l'application du programme commercial comme soulevé par la requête de CCUM. Il s'agit d'une intervention pour appuyer une demande dans laquelle Hydro-Québec a démontré son intérêt.

La Régie considère qu'elle a le pouvoir explicite (section III des Règles de procédure et de pratique, articles 7 et 8) d'autoriser l'intervention d'Hydro-Québec, et que ce pouvoir est nécessaire à l'exercice effectif de ses fonctions.

De plus, la Régie a déjà autorisé des interventions de transporteurs (TQM - TCPL), d'agents et courtiers (WGML – Northridge - Multi Énergies), de consommateurs et d'associations de consommateurs ainsi que d'organisations diverses (dont Mouvement au Courant).

Finalement, la Régie ne fait que suivre sa propre jurisprudence sur le statut d'intervenant (D-95-47 pour Hydro-Québec et D-93-48 pour le Mouvement au Courant).

4) DÉCISION

Les motifs ci-devant énoncés confirment la décision de la Régie exprimée sur le banc le 4 octobre 1995.

POUR CES MOTIFS, la Régie du gaz naturel :

ACCEPTE l'intervention d'Hydro-Québec.

5) LA REQUÊTE EN IRRECEVABILITÉ DE LA REQUÊTE PRINCIPALE

Les parties ont très longuement plaidé sur cette question et soumis des notes, autorités et une jurisprudence abondantes.

Les faits et représentations énoncés à la partie 3 de la présente décision sous tendent également ceux de la présente partie et il n'y a pas lieu de les réitérer ici.

5.1 Motifs

La Régie a pris connaissance de l'ensemble des notes, autorités et jurisprudence et en vient à la conclusion que l'opinion exprimée par les auteurs Borgeat, Dussault et Ouellet reflète précisément le type d'activités de la Régie.

Il est utile de reproduire ici les commentaires pertinents de ces auteurs :

« La fonction de régulation que les régies sont appelées à exercer consiste principalement à réglementer le développement et les conditions techniques d'exercice d'une activité privée, à surveiller son fonctionnement et, à l'occasion, à entendre les objections des citoyens et groupes relativement à ce fonctionnement. La fonction de régulation implique donc souvent chez l'organisme qui en est responsable l'existence simultanée d'un pouvoir d'enquête et d'audition et d'un pouvoir d'adjudication. »ⁱ

« La fonction de régulation que les « régies » sont appelées à exercer consiste principalement à « régir le développement et les conditions d'exercice d'une activité (le transport, l'énergie, les communications, les marchés agricoles, les valeurs mobilières, les courses, etc.), de surveiller le fonctionnement de cette activité et d'entendre les représentations des personnes intéressées dans ce fonctionnement. La fonction de régulation implique donc souvent chez l'organisme qui en est responsable l'existence simultanée d'un pouvoir d'enquête et d'audition, et d'un pouvoir d'adjudication.

Le choix du Canada et des États membres de la fédération canadienne de conférer dans une large mesure l'exercice de la fonction régulatrice à des « régies » plutôt qu'à des ministères, comme c'est habituellement le cas en régime de type britannique, est l'un des emprunts majeurs de ces juridictions au système américain. Organismes essentiellement hybrides, les « régies » réunissent à l'intérieur d'un même processus de décision les trois modes d'action de l'État - réglementation, adjudication et exécution administrative. Elles se différencient nettement des « tribunaux administratifs » par le fait qu'elles disposent habituellement de vastes pouvoirs de réglementation et que leur processus d'audition et d'adjudication individuelle se fonde sur des normes la plupart du temps subjectives - soit qu'elles appliquent un texte législatif qu'elles ont elles-mêmes édicté, soit que la loi qui leur confère leurs pouvoirs prévoit qu'elles doivent fonder leurs décisions sur la norme de l'« intérêt public ».

En fait, l'enquête et l'audition, dans le cas des « régies », n'ont pas pour but, comme dans le cas des « tribunaux administratifs », de déterminer l'existence d'un droit ou d'une obligation, mais plutôt d'aider l'organisme à prendre une meilleure décision.

Aussi, les « régies » bénéficient-elles à cet égard d'une discrétion qui caractérise davantage la fonction de gestion administrative ou gouvernementale que celle d'adjudication. Certains auteurs, faisant abstraction du processus de fonctionnement de ces organismes, doutent même de la nature quasi judiciaire des décisions ainsi rendues. C'est là méconnaître une réalité juridique importante : la *common law* britannique et américaine est unanime à reconnaître que certaines personnes ou certains organismes - ministres, fonctionnaires ou régies - peuvent, en vertu de leur fonction administrative, exercer certains pouvoirs ou poser certains actes de nature judiciaire ou quasi judiciaire. Même si elle se termine par l'octroi ou la révocation, la suspension ou le non-renouvellement d'un privilège et non pas d'un droit, la décision rendue au terme d'un processus d'enquête et d'audition peut faire l'objet d'une révision de la part des tribunaux judiciaires. » ²

C'est là un *modus operandi* de la Régie connu et reconnu : il est surprenant de constater que l'intimée en soit encore à s'interroger sur l'étendue de la compétence de la Régie.

Les dispositions des articles 1, 19, 20, 39 et 42 sont suffisamment claires pour permettre à la Régie de conclure qu'elle a toute compétence pour entendre et décider de la présente affaire, notamment quant à la fixation des modalités d'exercice de la discrétion de SCGM dans l'octroi de subventions ou rabais tarifaires en vertu de programmes autorisés par la Régie.

Compte tenu de ces conclusions, la Régie estime qu'il n'y a donc pas lieu de se prononcer sur chacun des points ou arguments soulevés par l'une ou l'autre des parties.

La Régie est donc d'avis qu'elle a toute latitude pour tenir une enquête en vertu de l'article 42 dans la mesure où elle l'estime nécessaire pour lui permettre d'exercer ici sa fonction d'organisme de surveillance de SCGM.

6) DÉCISION

La Régie considère toutefois que les conclusions de la requête de CCUM sont trop larges. Néanmoins la Régie est d'avis que plusieurs des sujets soulevés par CCUM comportent des éléments d'intérêt public, mais qu'il y a lieu de circonscrire le débat dans la présente affaire.

Les sujets seront traités en presumant d'une situation où un client d'un distributeur consomme du gaz naturel pour produire une autre forme d'énergie qu'il veut offrir à un client actuel ou potentiel du même distributeur en compétition avec ce dernier.

Dans ce contexte, la Régie examinera les sujets suivants en audience publique :

- 1° Le droit d'un client d'un distributeur de gaz naturel à des subventions ou rabais tarifaires approuvés par la Régie lorsque, pour un projet de fourniture ou de distribution d'énergie, il est en compétition avec ce distributeur;
- 2° Détermination des modalités d'évaluation, de fixation ou d'octroi des subventions ou rabais tarifaires dans un cas comme celui identifié au paragraphe précédent;
- 3° Examen des règles d'éthique pour un distributeur lorsque ce dernier ou l'une de ses sociétés affiliées ou apparentées se retrouvent en situation de compétition avec un client pour un projet de fourniture ou de distribution d'énergie;
- 4° L'opportunité de fixer un tarif de déplacement pour tenir compte des intérêts de la communauté des usagers;
- 5° Déterminer si les faits invoqués par la requérante sont de la nature d'un litige et en disposer.

Afin d'illustrer de façon plus concrète leur preuve respective, les parties pourront s'inspirer et référer aux dossiers des projets des édifices Viger et Gosford et de la centrale Nazareth.

Les parties pourront utiliser les éléments de preuve pertinents déjà versés au dossier, les compléter ou les modifier pour tenir compte de la présente décision.

La Régie demande aux parties d'informer son procureur au plus tard le 16 février 1996 de leur disponibilité pour la période du 19 février au 29 mars 1996 afin de fixer les dates d'audience de la présente affaire.

Quant aux frais juridiques de toutes les parties, incluant les frais internes et externes de l'intimée, avant d'en disposer, la Régie apprécierait recevoir au plus tard le 28 février 1996 la ventilation de tous les honoraires et déboursés encourus pour le débat sur les deux requêtes en irrecevabilité.

POUR TOUS CES MOTIFS, la Régie du gaz naturel :

REJETTE la requête en irrecevabilité principale de SCGM à l'encontre de la requête de CCUM.

Montréal, le 8 février 1996

Jean Giroux

Robert-Paul Chauvelot

Bernard Langevin

Régisseurs

ⁱ Louis Borgeat, René Dussault et Lionel Ouellet. *L'administration québécoise : organisation et fonctionnement*. Québec : P.U.L., 1982, p. 64