

**The Hydro Electric Commission of the
Town of Kenora and the Corporation of
the Town of Kenora** *Appellants*

v.

**Vacationland Dairy Co-operative
Ltd.** *Respondent*

INDEXED AS: KENORA (TOWN) HYDRO ELECTRIC
COMMISSION v. VACATIONLAND DAIRY CO-OPERATIVE
LTD.

File No.: 22947.

1993: October 6; 1994: January 27.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé,
Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and
Major JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

Public utilities — Claims — Quantum meruit — Equitable estoppel — Electrical utility underbilling for power supplied to customer — Customer claiming that utility estopped from recovering by its own negligence — Equitable estoppel unavailable as defence where it would interfere with ability of public authority to carry out positive statutory duty — Whether Ontario utilities legislation imposes positive duty — Power Corporation Act, R.S.O. 1980, c. 384, s. 99.

Vacationland purchases electrical power from Kenora Hydro, which in 1979 upgraded Vacationland's power service and installed a new meter. The new meter was embossed with a multiplier of 2 to be used in calculating power consumed for billing purposes. Kenora Hydro advised the Town of Kenora, which is responsible for billing and collecting accounts, of the proper multiplier, but through a clerical error the multiplier was not transferred to the billing card. As a result, Vacationland was billed for only half its actual power consumption. In 1986, during an inspection of the plant requested by Vacationland in preparation for expansion, Kenora Hydro discovered that the multiplier was not being used in calculating the billings. The trial judge dismissed the action brought by Kenora Hydro and the Town to recover the amount by which Vacationland had been

**La Commission hydro-électrique de la ville
de Kenora et la municipalité de
Kenora** *Appelantes*

a

c.

**Vacationland Dairy Co-operative
Ltd.** *Intimée*

b

RÉPERTORIÉ: COMMISSION HYDRO-ÉLECTRIQUE DE KENORA
(VILLE) c. VACATIONLAND DAIRY CO-OPERATIVE LTD.

c N° du greffe: 22947.

1993: 6 octobre; 1994: 27 janvier.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest,
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin,
Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Services publics — Actions — Quantum meruit — Irrecevabilité en equity — Facturation insuffisante de l'électricité fournie à un client par une entreprise de service public — Prétention du client que l'entreprise est, en raison de sa négligence, irrecevable à effectuer un recouvrement — Impossibilité d'invoquer comme moyen de défense l'irrecevabilité en equity lorsqu'elle aurait pour effet d'empêcher des autorités publiques de s'acquitter d'une obligation légale positive — La loi ontarienne sur les services publics impose-t-elle une obligation positive? — Power Corporation Act, R.S.O. 1980, ch. 384, art. 99.

Vacationland achète l'électricité de Kenora Hydro qui, en 1979, a amélioré son approvisionnement en électricité et installé un nouveau compteur. Ce nouveau compteur était marqué d'un facteur de multiplication par 2 qui devait être utilisé dans la facturation de l'électricité consommée. Kenora Hydro a avisé de ce multiplicateur la ville de Kenora qui a la responsabilité de facturer et de recouvrer les comptes recevables mais, en raison d'une erreur d'écriture, le multiplicateur n'a pas été inscrit sur la fiche de facturation. Par conséquent, seule la moitié de l'électricité réellement consommée fut facturée à Vacationland. En 1986, lors d'une inspection de l'usine demandée par Vacationland pour des fins d'agrandissement, Kenora Hydro a découvert que le multiplicateur n'était pas utilisé pour calculer les factures. Le juge de première instance a rejeté l'action

underbilled between 1979 and 1986. He found that there was no contract between Vacationland and Kenora Hydro for the supply of power, and that while Kenora Hydro had made out its claim on a *quantum meruit* basis, Vacationland was entitled to raise estoppel in defence. The Court of Appeal upheld the judgment.

Held (Lamer C.J. and La Forest, McLachlin and Iacobucci J.J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and Major J.J.: This case is distinguishable from *Maritime Electric Co. v. General Dairies Ltd.*, where the Privy Council held that estoppel was not available where it would nullify a statutory provision requiring a public utility to collect amounts owing. Like the statute at issue in that case, s. 99 of the Ontario *Power Corporation Act* makes it an offence for a public utility to charge an unauthorized rate. Under the Ontario Act, however, no penalty is imposed on municipal council members where an employee's inadvertent error resulted in a customer effectively receiving power on better terms, and customers have no express duty to pay and are not fined for insufficient payment. The Ontario legislation is thus designed to prevent deliberate, unauthorized discrimination among power customers, and is not directed against simple negligent mistakes. A statute can only affect the operation of the common law principles of restitution and bar the defence of estoppel or change of position where there exists a clear positive duty on the public utility which is incompatible with the operation of those principles. Here the *Power Corporation Act* does not express a policy of rate non-discrimination that excludes estoppel or change of position. Compelling payment to correct an error in these circumstances introduces costly uncertainty for power consumers and makes them individually bear the burden of the appellants' mistake. Such a harsh public policy should clearly appear in the statute, which is not the case in the *Power Corporation Act*.

intentée par Kenora Hydro et la ville en vue de recouvrer le montant qui n'avait pas été facturé à Vacationland entre 1979 et 1986. Il a conclu qu'il n'existait pas de contrat de fourniture d'électricité entre Vacationland et Kenora Hydro et que, même si Kenora Hydro avait établi la validité de sa demande fondée sur le *quantum meruit*, Vacationland avait le droit d'opposer une fin de non-recevoir comme moyen de défense. La Cour d'appel a confirmé ce jugement.

Arrêt (le juge en chef Lamer et les juges La Forest, McLachlin et Iacobucci sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory et Major: Le présent pourvoi peut se distinguer de l'affaire *Maritime Electric Co. c. General Dairies Ltd.* dans laquelle le Conseil privé a statué que la fin de non-recevoir ne pouvait être opposée lorsqu'elle aurait pour effet d'annuler une disposition législative exigeant d'une entreprise de service public qu'elle perçoive les sommes qui lui sont dues. À l'instar de la loi en cause dans cette affaire, l'art. 99 de la *Power Corporation Act* de l'Ontario prévoit que commet une infraction l'entreprise de service public qui impose un tarif non autorisé. Toutefois, en vertu de la loi ontarienne, aucune peine n'est imposée aux membres du conseil municipal lorsqu'en raison d'une erreur commise par inadvertance par un employé, un client reçoit effectivement l'électricité à de meilleures conditions; de plus, la loi n'impose aux clients aucune obligation expresse de payer et elle ne prescrit pas non plus l'imposition aux consommateurs d'une amende pour paiement insuffisant. La loi ontarienne est donc destinée à prévenir l'établissement délibéré et non autorisé de distinctions entre les clients qui achètent l'électricité et ne vise pas les simples erreurs commises par négligence. Une loi peut uniquement modifier l'application des principes de common law en matière de restitution et écarter, comme moyen de défense, une fin de non-recevoir et un changement de situation de fait lorsque l'entreprise de service public est assujettie à une obligation positive claire qui est incompatible avec l'application de ces principes. En l'espèce, la *Power Corporation Act* n'établit pas une politique de non-discrimination en matière de tarifs de nature à écarter le moyen de la fin de non-recevoir ou du changement de situation de fait. Obliger les consommateurs d'électricité à payer pour corriger une erreur dans de telles circonstances créerait chez eux une incertitude onéreuse et ferait assumer à chacun d'eux le fardeau de l'erreur des appelantes. Une politique générale aussi stricte devrait être clairement spécifiée dans la loi, ce qui n'est pas le cas dans la *Power Corporation Act*.

Per Lamer C.J. and La Forest, McLachlin and Iacobucci J.J. (dissenting): This case falls squarely within the rule enunciated in *Maritime Electric* that estoppel cannot operate so as to impede a statutory obligation on a public utility to collect amounts owing. The duty may be express or implied. Moreover, an express statutory duty exists here in s. 99 of the *Power Corporation Act*, which clearly appears to prohibit the charging of preferential or discriminatory rates. By negligently charging Vacationland for only half of the power it consumed during the relevant six-year period, Kenora Hydro has reduced the cost of electrical power to Vacationland so that it is, in effect, supplied at a lower rate or on better terms. Failure to collect the amount underbilled contravenes the statutory imperative of rate non-discrimination. The nature of the penalty provided for the offence, or the mischief which it seeks to remedy through that penalty, is irrelevant to the issue of whether the positive statutory duty exists. Further, s. 99 does not waive the penalty in the case of inadvertent error or negligence. Kenora Hydro's status as a public utility means that it cannot charge a customer less than others in the same class. This statutory mandate is contravened by a negligent mistake as much as by an intentional preference. There is a public interest in seeing that a highly regulated, essential public resource is distributed with a measure of equality. This policy of equality cannot be overlooked simply because it imposes hardship on an individual consumer. The negative aspects of imposing these costs on the underbilled customer must be balanced against the result of that customer receiving a windfall at the expense of a company operating for the benefit of the public as a whole.

Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, McLachlin et Iacobucci (dissidents): La présente affaire relève directement de la règle, énoncée dans l'arrêt *Maritime Electric*, selon laquelle la fin de non-recevoir ne peut avoir pour effet d'empêcher une entreprise de service public de s'acquitter d'une obligation légale de percevoir les sommes qui lui sont dues. L'obligation peut être explicite ou implicite. Par ailleurs, une obligation légale explicite existe ici à l'art. 99 de la *Power Corporation Act* qui paraît clairement interdire l'imposition de tarifs préférentiels ou discriminatoires. En facturant par négligence à Vacationland seulement la moitié de l'électricité qu'elle a consommée pendant la période en cause de six ans, Kenora Hydro a réduit le coût de son électricité de sorte qu'elle l'a en fait approvisionnée à un tarif inférieur ou à de meilleures conditions. Le défaut de percevoir le montant non facturé est contraire à la prescription de tarifs non discriminatoires contenue dans la Loi. Ni la nature de la peine prévue pour l'infraction ni le tort qu'elle vise à redresser ne sont pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer s'il existe une obligation légale positive. L'article 99 n'écarte pas non plus la peine dans un cas d'erreur commise par inadvertance ou de négligence. En raison de son statut d'entreprise publique, Kenora Hydro ne peut imposer à un client un tarif inférieur à celui imposé à d'autres clients de la même catégorie. Il y a manquement à cette exigence de la Loi peu importe qu'il s'agisse d'une erreur commise par négligence ou d'une préférence intentionnelle. Le public a intérêt à veiller à ce qu'une ressource publique essentielle, fortement réglementée, soit distribuée également dans une certaine mesure. On ne saurait ignorer cette politique d'égalité simplement parce qu'elle est une source de difficultés pour un consommateur donné. Les aspects négatifs de l'imposition de ces coûts au consommateur ayant fait l'objet d'une facturation insuffisante doivent être soupesés en fonction de l'aubaine dont ce client se trouverait à profiter aux dépens d'une société exploitée pour l'avantage de l'ensemble du public.

Cases Cited

By Major J.

Distinguished: *Maritime Electric Co. v. General Dairies Ltd.*, [1937] 1 D.L.R. 609.

By Iacobucci J. (dissenting)

Maritime Electric Co. v. General Dairies Ltd., [1937] 1 D.L.R. 609 (P.C.), rev'g [1935] S.C.R. 519, rev'g [1934] 4 D.L.R. 436 (N.B.S.C.A.D.); *Re Inter-City Gas Utilities Ltd. and Ebner* (1977), 76 D.L.R. (3d) 708;

Jurisprudence

Citée par le juge Major

Distinction d'avec l'arrêt: *Maritime Electric Co. c. General Dairies Ltd.*, [1937] 1 D.L.R. 609.

Citée par le juge Iacobucci (dissident)

Maritime Electric Co. c. General Dairies Ltd., [1937] 1 D.L.R. 609 (C.P.), inf. [1935] R.C.S. 519, inf. [1934] 4 D.L.R. 436 (Div. app. C.S.N.-B.); *Re Inter-City Gas Utilities Ltd. and Ebner* (1977), 76 D.L.R. (3d) 708;

Roma Electric Light and Power Co. v. Hair, [1955] St.R.Qd. 311; *Chesapeake and Potomac Telephone Co. of Virginia v. Bles*, 243 S.E.2d 473 (1978); *Corp. de Gestion Ste-Foy, Inc. v. Florida Power and Light Co.*, 385 So.2d 124 (1980); *Boone County Sand & Gravel Co. v. Owen County Rural Electric Cooperative Corp.*, 779 S.W.2d 224 (1989); *Memphis Light, Gas & Water Division v. Auburndale School System*, 705 S.W.2d 652 (1986); *Sigal v. City of Detroit*, 362 N.W.2d 886 (1985); *Capital Properties Co. v. Public Service Commission*, 457 N.Y.S.2d 635 (1982); *Goddard v. Public Service Co. of Colorado*, 599 P.2d 278 (1979); *Laclede Gas Co. v. Solon Gershman, Inc.*, 539 S.W.2d 574 (1976); *Illinois Power Co. v. Champaign Asphalt Co.*, 310 N.E.2d 463 (1974); *Taranaki Electric-Power Board v. Proprietors of Puketapu 3A Block, Inc.*, [1958] N.Z.L.R. 297; *Ontario Hydro v. Ram's Horn Holding Ltd.*, Ont. Dist. Ct., No. 256034/85, June 25, 1987.

Statutes and Regulations Cited

Power Corporation Act, R.S.O. 1980, c. 384, ss. 95, 98, 99.

Power Corporation Act, R.S.O. 1990, c. P.18, ss. 113, 117, 118.

Public Utilities Act, R.S.O. 1980, c. 423, s. 27(2), (3), (6).

Public Utilities Act, R.S.O. 1990, c. P.52, s. 28(2), (3).

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1992), 7 O.R. (3d) 385, 88 D.L.R. (4th) 725, 53 O.A.C. 192, affirming a judgment of Kinsman Dist. Ct. J. dismissing the appellants' action. Appeal dismissed, Lamer C.J. and La Forest, McLachlin and Iacobucci JJ. dissenting.

Alan H. Mark and Joe Conforti, for the appellants.

Maurice J. Neirinck, for the respondent.

The reasons of Lamer C.J. and La Forest, McLachlin and Iacobucci JJ. were delivered by

IACOBUCCI J. (dissenting) — I have had the benefit of reading the reasons of my colleague, Justice Major, but I find that I am unable to agree with his disposition of the appeal and his supporting reasons. Although I do not disagree with my col-

Roma Electric Light and Power Co. c. Hair, [1955] St.R.Qd. 311; *Chesapeake and Potomac Telephone Co. of Virginia c. Bles*, 243 S.E.2d 473 (1978); *Corp. de Gestion Ste-Foy, Inc. c. Florida Power and Light Co.*, 385 So.2d 124 (1980); *Boone County Sand & Gravel Co. c. Owen County Rural Electric Cooperative Corp.*, 779 S.W.2d 224 (1989); *Memphis Light, Gas & Water Division c. Auburndale School System*, 705 S.W.2d 652 (1986); *Sigal c. City of Detroit*, 362 N.W.2d 886 (1985); *Capital Properties Co. c. Public Service Commission*, 457 N.Y.S.2d 635 (1982); *Goddard c. Public Service Co. of Colorado*, 599 P.2d 278 (1979); *Laclede Gas Co. c. Solon Gershman, Inc.*, 539 S.W.2d 574 (1976); *Illinois Power Co. c. Champaign Asphalt Co.*, 310 N.E.2d 463 (1974); *Taranaki Electric-Power Board c. Proprietors of Puketapu 3A Block, Inc.*, [1958] N.Z.L.R. 297; *Ontario Hydro c. Ram's Horn Holding Ltd.*, C. dist. Ont., n° 256034/85, 25 juin 1987.

Lois et règlements cités

Loi sur la Société de l'électricité, L.R.O. 1990, ch. P.18, art. 113, 117, 118.

Loi sur les services publics, L.R.O. 1990, ch. P.52, art. 28(2), (3).

Power Corporation Act, R.S.O. 1980, ch. 384, art. 95, 98, 99.

Public Utilities Act, R.S.O. 1980, ch. 423, art. 27(2), (3), (6).

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1992), 7 O.R. (3d) 385, 88 D.L.R. (4th) 725, 53 O.A.C. 192, qui a confirmé un jugement du juge Kinsman de la Cour de district qui avait rejeté l'action des appelantes. Pourvoi rejeté, le juge en chef Lamer et les juges La Forest, McLachlin et Iacobucci sont dissidents.

Alan H. Mark et Joe Conforti, pour les appelants.

Maurice J. Neirinck, pour l'intimée.

Version française des motifs du juge en chef Lamer et des juges La Forest, McLachlin et Iacobucci rendus par

LE JUGE IACOBUCCI (dissident) — J'ai pris connaissance des motifs de mon collègue le juge Major, mais je ne puis souscrire à la façon dont il tranche le pourvoi ni aux motifs qu'il invoque à l'appui de sa décision. Bien que je ne sois pas en

league's description of the facts and events leading up to this appeal, I prefer to set forth briefly the background and other related matters, because of the views I hold on the issues in this appeal.

I. Background

This appeal concerns the validity of the defence of equitable estoppel to a claim by a public utility in *quantum meruit* to recover amounts not collected because of a billing error. In particular, it involves an application of the decision of the Privy Council in *Maritime Electric Co. v. General Dairies Ltd.*, [1937] 1 D.L.R. 609, which held that the defence of equitable estoppel cannot lie where it would interfere with the ability of a public authority to carry out a statutory duty to collect money owing by a ratepayer. In this case, the Ontario Court of Appeal unanimously dismissed an appeal by the appellants the Hydro Electric Commission of the Town of Kenora ("Kenora Hydro") and the Corporation of the Town of Kenora ("the Town") from the decision of the trial judge, who had held that Kenora Hydro was estopped from recovering from the respondent Vacationland Dairy Co-operative Ltd. ("the Co-op") because of its own negligence in miscalculating the amounts owing. I pause to add that the appellant Town retains the responsibility for billing and collecting accounts on behalf of Kenora Hydro, and is for that reason a party to this appeal.

The elements of a claim in *quantum meruit*, and of the corresponding defence of equitable estoppel, are conceded by the parties. The issue in this appeal is whether the absence of an express statutory duty to "collect and receive" all moneys owing should mean that the principle set out in *Maritime Electric* is inapplicable.

désaccord avec la description que donne mon collègue des faits et des événements qui ont abouti au présent pourvoi, je préfère, en raison des opinions que j'ai sur les questions soulevées en l'espèce, faire un bref exposé du contexte et d'autres questions connexes.

I. Le contexte

Le présent pourvoi porte sur la validité du moyen de défense de la fin de non-recevoir ou de l'irrecevabilité en *equity* relativement à une demande fondée sur le *quantum meruit* présentée par une entreprise de service public en vue de recouvrer des montants non perçus à cause d'une erreur de facturation. Plus particulièrement, le présent pourvoi touche l'application de l'arrêt du Conseil privé *Maritime Electric Co. c. General Dairies Ltd.*, [1937] 1 D.L.R. 609, dans lequel on a statué que l'on ne peut invoquer le moyen de défense de la fin de non-recevoir en *equity* lorsqu'il aurait pour effet d'empêcher des autorités publiques de s'acquitter d'une obligation légale de percevoir des sommes dues par un contribuable. En l'espèce, la Cour d'appel de l'Ontario a rejeté à l'unanimité un appel interjeté par les appelantes, la Commission hydro-électrique de la ville de Kenora («Kenora Hydro») et la municipalité de Kenora («la ville»), contre la décision du juge de première instance qui avait statué que Kenora Hydro était irrecevable à recouvrer les sommes non payées par l'intimée, la Vacationland Dairy Co-operative Ltd. («la Coop»), à cause de sa propre négligence dans le calcul des montants dus. Je prends le temps de préciser que la ville appelante a la responsabilité de facturer et de recouvrer les comptes recevables pour le compte de Kenora Hydro, et c'est pourquoi elle est partie au présent pourvoi.

Les parties ont reconnu l'existence des éléments d'une demande fondée sur le *quantum meruit* et du moyen de défense de la fin de non-recevoir en *equity*. La question soulevée dans le présent pourvoi est de savoir si l'absence d'une obligation légale explicite de «percevoir et de recevoir» tous les montants dus devrait signifier que le principe formulé dans l'arrêt *Maritime Electric* est inapplicable.

The facts of this case are summarized in the reasons of my colleague, who concludes that, in the absence of an express duty to collect arrears, the provisions of the legislation permit the defence of estoppel to be raised. As I will discuss, I do not, however, come to the same conclusion in respect of the application of the principles set out by the Privy Council in its decision in *Maritime Electric* to the facts of this case. In my view, this case falls squarely within the rule enunciated in *Maritime Electric* that estoppel cannot operate so as to impede a statutory obligation on a public utility to collect amounts owing.

II. Relevant Legislation

Public Utilities Act, R.S.O. 1980, c. 423

27. . . .

(2) In fixing the rents, rates or prices to be paid for the supply of a public utility the [municipal] corporation may use its discretion as to the rents, rates or prices to be charged to the various classes of consumers and also as to the rents, rates or prices at which a public utility shall be supplied for the different purposes for which it may be supplied or required.

(3) In default of payment, the corporation may shut off the supply but the rents or rates in default are, nevertheless, recoverable.

(6) The amount payable to a municipal corporation [e.g., the Town of Kenora] or to a public utility or hydro-electric commission of a municipality [e.g., Kenora Hydro] or to Ontario Hydro is a debt and may be recovered by action in a court of competent jurisdiction.

(Now R.S.O. 1990, c. P.52, s. 28(2), (3) and (6).)

Power Corporation Act, R.S.O. 1980, c. 384

95. — (1) The rates and charges for supplying power, and the rents and charges to meet the cost of any work or service done or furnished for the purposes of a supply of power, chargeable by any municipal corporation gen-

Les faits de la présente affaire sont résumés dans les motifs de mon collègue qui conclut que les dispositions législatives permettent d'opposer la fin de non-recevoir comme moyen de défense en l'absence d'une obligation explicite de percevoir des arriérés de paiement. Toutefois, comme nous le verrons, je n'arrive pas à la même conclusion en ce qui concerne l'application, aux faits de la présente affaire, des principes formulés par le Conseil privé dans l'arrêt *Maritime Electric*. À mon avis, la présente affaire relève directement de la règle, énoncée dans l'arrêt *Maritime Electric*, selon laquelle la fin de non-recevoir ne peut avoir pour effet d'empêcher une entreprise de service public de s'acquitter d'une obligation légale de percevoir les sommes qui lui sont dues.

II. Les textes législatifs pertinents

Public Utilities Act, R.S.O. 1980, ch. 423

[TRADUCTION] 27. . . .

(2) La municipalité peut, à sa discrétion, fixer les loyers, redevances ou prix à payer pour la fourniture d'un service public, selon les catégories de consommateurs et selon les fins d'utilisation du service.

(3) La municipalité peut interrompre le service d'une personne qui est en défaut dans ses paiements, tout en conservant le droit de percevoir les arriérages de loyer ou de redevance.

(6) Le montant payable à une municipalité [par ex., la ville de Kenora], à une commission municipale de services publics, à une commission hydro-électrique municipale [par ex., Kenora Hydro] ou à Ontario Hydro, constitue une créance recouvrable par action intentée devant le tribunal compétent.

(Maintenant *Loi sur les services publics*, L.R.O. 1990, ch. P.52, art. 28(2), (3) et (6).)

Power Corporation Act, R.S.O. 1980, ch. 384

[TRADUCTION] 95. (1) Les tarifs et frais d'approvisionnement en électricité ainsi que les loyers et frais destinés à financer le coût de travaux ou services, exécutés ou rendus en vue de l'approvisionnement en électricité,

erating or receiving and distributing power are subject at all times to the approval and control of the Corporation, and the rates, and such rents and charges, charged by any company or individual receiving power from the Corporation for the supply of power are subject at all times to such approval and control.

(2) Notwithstanding this Act, the Corporation may from time to time, when in its opinion it is in the interests of the municipal corporations under contract with the Corporation so to do, make orders fixing the rates to be charged by the corporation or commission of any municipality . . . for power supplied by the Corporation.

98. Where it appears to the Corporation upon examination of the accounts of a municipal corporation or municipal commission receiving power from the Corporation under a contract between the municipal corporation and the Corporation under this Act that there are arrears due and owing for electrical power supplied by the municipal corporation or municipal commission, or for rents, rates, costs and charges in connection with the service or supply of such power or for the installation of any works for such service or supply, and that the municipal corporation or municipal commission has not taken the necessary proceedings for the collection of such arrears, the Corporation may give, in writing, such directions as it considers proper, signed by the chairman or secretary, for the collection of the arrears by any method by which they may be collected, and it is the duty of the municipal corporation or municipal commission forthwith after receiving such directions to take all proceedings necessary to carry them into effect.

99. Where a municipal corporation or a municipal commission receiving electrical power from the Corporation under a contract made with the Corporation under this Act,

- (a) supplies electrical power to any person upon terms and at rates other than those that have been approved of by the Corporation;
- (b) grants to any person to whom electrical power is supplied by the municipality or commission, special terms by way of bonus or otherwise as to the rates to be paid for electrical power or as to the terms at which they are to be supplied;
- (c) neglects or refuses to carry out any direction of the Corporation given under section 98;
- (d) by any means whatsoever, directly or indirectly reduces the cost of electrical power to any person so that it is supplied to such person at a

qu'imposent les municipalités produisant ou recevant et distribuant de l'électricité, sont assujettis en permanence à l'approbation et au contrôle de la Société; il en est de même des tarifs, loyers et frais qu'impose toute compagnie ou personne physique distribuant de l'électricité provenant de la Société.

(2) Malgré la présente loi, la Société peut, lorsqu'elle estime qu'il y a lieu de le faire dans l'intérêt des municipalités ayant conclu des contrats avec elle, fixer, par ordre, les tarifs imposés par la municipalité ou la commission municipale [. . .] pour l'électricité fournie par la Société.

98. Lorsque, à l'examen des comptes de la municipalité ou commission municipale qui reçoit de l'électricité de la Société en vertu d'un contrat conclu entre les deux parties en vertu de la présente loi, la Société constate qu'il y a un arriéré de paiement pour l'électricité fournie par cette municipalité ou commission municipale, ou pour les loyers, taxes, coûts et frais relatifs à l'approvisionnement en électricité ou à l'installation des ouvrages qui y sont afférents, et que cette municipalité ou commission municipale n'a pas engagé la procédure nécessaire pour recouvrer l'arriéré, la Société peut donner les directives qu'elle estime indiquées, par écrit et portant la signature du président du conseil d'administration ou du secrétaire, pour le recouvrement de cet arriéré par toutes les méthodes possibles, auquel cas il incombe à la municipalité ou commission municipale intéressée d'engager sans délai, dès la réception des directives, la procédure nécessaire pour y donner suite.

99. La municipalité ou commission municipale recevant de l'électricité provenant de la Société en vertu d'un contrat conclu avec cette dernière en vertu de la présente loi, et qui:

- a) pourvoit à l'approvisionnement en électricité de quiconque à des conditions et prix différents de ceux qui ont été approuvés par la Société;
- b) accorde à quiconque est approvisionné en électricité par la municipalité ou commission municipale, des conditions spéciales à l'égard des tarifs d'électricité, notamment sous forme de primes, ou à l'égard des conditions d'approvisionnement;
- c) néglige ou refuse d'exécuter une directive donnée par la Société en vertu de l'article 98;
- d) réduit directement ou indirectement, par quelque moyen que ce soit, le coût de l'électricité fournie à une personne, de manière que l'électricité soit

lower rate or upon better terms than those approved of by the Corporation;

- (e) fails to keep accounts in the manner prescribed by the Corporation or makes improper entries therein, or charges against any account items not properly chargeable thereto,

such municipal corporation or municipal commission is guilty of an offence, and every member of the municipal council of such municipal corporation or every member of the municipal commission, as the case may be, is disqualified from sitting and voting in the council or from election thereto, or from acting as a member of the municipal commission or being appointed thereto, and from holding any other municipal office for a period of five years from the date of the judgment or order declaring his disqualification, and proceedings may be taken against him in the same manner as in the case of a member of a municipal council who has become disqualified or has forfeited his seat under the *Municipal Act*, but no member of the municipal council or of the municipal commission, as the case may be, shall be found to be so disqualified who proves to the satisfaction of the court or judge before whom the application for a declaration of his disqualification is made, that he was not a party to the offence and that he did everything in his power to prevent the commission of the offence.

(Now R.S.O. 1990, c. P.18, ss. 113(1) and (2), 117 and 118.)

III. Judgments Below

A. *Ontario District Court* (Kinsman Dist. Ct. J.)

The trial judge found that the original application for the provision of electrical services to the Co-op by the Town, signed in 1954, was a contract, but that this contract ended in 1966 with the creation of the Hydro Electric Commission of Kenora, since the Town was no longer authorized to supply electricity. In the result, Kenora Hydro could not claim in breach of contract.

The trial judge did find, however, that the facts supported a claim in *quantum meruit*, in that there

fournie à cette personne à un tarif inférieur à celui qui est établi par la Société ou à de meilleures conditions que celles approuvées par cette dernière;

- e) omet de tenir des comptes de la manière prescrite par la Société, y fait des inscriptions incorrectes ou impute à un compte des articles qu'il n'y a pas lieu d'y imputer,

est coupable d'une infraction, par suite de laquelle chaque membre du conseil de cette municipalité ou de cette commission municipale n'est plus admissible, selon le cas, à siéger au conseil, à voter ou à y être élu, à agir à titre de membre de la commission municipale ou à y être nommé, ou à occuper une fonction municipale pendant les cinq ans qui suivent la date du jugement ou de l'ordonnance portant inadmissibilité, auquel cas des procédures peuvent être intentées contre ce membre au même titre qu'un conseiller municipal frappé d'inadmissibilité ou déchu de sa charge en vertu de la *Municipal Act*. L'inadmissibilité ne peut cependant être prononcée contre le membre du conseil municipal ou de la commission municipale, selon le cas, qui prouve de façon convaincante au tribunal ou au juge saisi d'une requête en vue d'obtenir une déclaration d'inadmissibilité, qu'il n'était pas partie à l'infraction et qu'il a fait tout ce qui était en son pouvoir pour en empêcher la perpétration.

(Maintenant *Loi sur la Société de l'électricité*, L.R.O. 1990, ch. P.18, art. 113(1) et (2), 117 et 118.)

g III. Les juridictions inférieures

A. *Cour de district de l'Ontario* (le juge Kinsman)

Le juge de première instance a conclu que la demande initiale de prestation de services d'approvisionnement en électricité à la Coop par la ville, qui avait été signée en 1954, était un contrat, mais que ce contrat avait pris fin, en 1966, avec la création de la Commission hydro-électrique de Kenora, puisque la ville n'était alors plus autorisée à fournir l'électricité. En définitive, Kenora Hydro ne pouvait intenter une action fondée sur une violation de contrat.

Toutefois, le juge de première instance a conclu que les faits justifiaient une demande fondée sur le

had been a request for services, and the provision of those services in circumstances in which it was reasonable to expect reimbursement. The Co-op argued that Kenora Hydro was estopped by its own negligence from recovering on this basis. The trial judge agreed, holding that Kenora Hydro was negligent in exchanging billing information by telephone without written confirmation and in failing to have any policy to check the accuracy of billings. Given that the prices for dairy products were set by the milk marketing board, it was not possible for the Co-op to raise its prices to offset this debt. To require the Co-op to reimburse Kenora Hydro for an error caused by Kenora Hydro's own carelessness would be to impose an unjust burden on the Co-op.

The trial judge rejected the argument of Kenora Hydro that, following *Maritime Electric, supra*, the Co-op was barred from arguing estoppel, given that a positive statutory duty existed which compelled Kenora Hydro to collect the amounts erroneously not charged. The trial judge noted that this case was distinguishable from *Maritime Electric* in that negligence was there neither argued nor found. Moreover, in this case there was no statutory imperative in any of the relevant Ontario legislation that could be said to impose an "absolute duty to charge for all electricity supplied, regardless of human errors in calculation of the account to be charged". While any municipal commission which supplied electricity at a rate lower than that approved by Ontario Hydro was guilty of an offence, it could not be said that Kenora Hydro had deliberately charged a lesser rate than those prescribed. It was the multiplier used to determine the level of consumption that was incorrect, not the charge per kilowatt hour of power consumed. In the result, the trial judge dismissed the appellant's claim.

quantum meruit, étant donné qu'il y avait eu demande de services et prestation de ces services dans des circonstances où il était raisonnable de s'attendre à un remboursement. La Coop a soutenu que Kenora Hydro était, en raison de sa propre négligence, irrecevable à effectuer des recouvrements pour ce motif. Le juge de première instance a retenu cet argument, concluant que Kenora Hydro avait fait preuve de négligence en échangeant par téléphone des renseignements en matière de facturation sans aucune confirmation écrite, et en n'appliquant pas une politique de vérification de l'exactitude des factures. Puisque les prix des produits laitiers étaient fixés par l'office de commercialisation du lait, la Coop ne pouvait majorer ses prix pour compenser cette créance. Ce serait imposer un fardeau injuste à la Coop que d'exiger qu'elle rembourse Kenora Hydro à la suite d'une erreur due à la propre incurie de cette dernière.

Le juge de première instance a rejeté l'argument de Kenora Hydro, selon lequel la Coop ne pouvait, à la suite de l'arrêt *Maritime Electric*, précité, invoquer la fin de non-recevoir puisque Kenora Hydro avait une obligation positive légale de percevoir les montants non facturés par erreur. Le juge de première instance a fait remarquer que la présente affaire pouvait être distinguée de l'affaire *Maritime Electric* en ce que, dans ce dernier cas, on n'avait ni allégué la négligence ni conclu à son existence. Par ailleurs, les lois ontariennes pertinentes en l'espèce ne renfermaient aucune exigence dont on pouvait dire qu'elle imposait [TRA-DUCTION] «une obligation absolue de faire payer toute l'électricité fournie, indépendamment de toute erreur humaine dans le calcul du compte». Même si toute commission municipale qui fournissait de l'électricité à un tarif moins élevé que celui approuvé par Ontario Hydro se rendait coupable d'une infraction, on ne pouvait affirmer que Kenora Hydro avait délibérément exigé un tarif moins élevé que ceux prescrits. C'était le multiplicateur utilisé pour déterminer le niveau de consommation qui était incorrect, non pas le montant exigé par kilowattheure d'électricité consommé. En définitive, le juge de première instance a rejeté l'action de l'appelante.

B. *Ontario Court of Appeal* (1992), 7 O.R. (3d) 385 (Robins, McKinlay and Arbour JJ.A.)

Arbour J.A., for the court, noted that the appellant Kenora Hydro had conceded that the only possible bar to the respondent Co-op's reliance on the doctrine of estoppel was the application of the rule in *Maritime Electric*. Arbour J.A. framed the issue on the appeal in the following terms (at p. 390):

The issue, therefore, in this appeal is whether the legislation declares a public policy of rate non-discrimination which imposes an obligation on the appellant to collect the same charges from all customers of the same class. In other words, would the application of the doctrine of estoppel in favour of the respondent have the effect, indirectly, of providing the respondent with a rate different than the rate charged to other consumers of the same class and, if so, would that be in contravention of the public policy expressed by the combined effect of the *Public Utilities Act*, R.S.O. 1980, c. 423 (now R.S.O. 1990, c. P.52) and the *Power Corporation Act*, R.S.O. 1980, c. 384 (now R.S.O. 1990, c. P.18)?

Arbour J.A. also noted that the case law following *Maritime Electric* had affirmed the proposition that a defendant will be precluded from setting up a defence of estoppel if the estoppel would operate so as to defeat a positive statutory obligation or effect results which contravene public policy. After setting out the relevant statutory provisions, Arbour J.A. held that the requirement to charge only rates approved by Ontario Hydro was irrelevant to the issue in the case before her, since Kenora Hydro had not purported to charge the Co-op at a rate other than those approved.

Arbour J.A. held that the relevant statutory provisions were those dealing not with charging for the supply of power, but rather with the collection of arrears. Arbour J.A. found no statutory duty on Kenora Hydro to collect all arrears, and no offence for the failure to collect them. It was only an

B. *Cour d'appel de l'Ontario* (1992), 7 O.R. (3d) 385 (les juges Robins, McKinlay et Arbour)

Le juge Arbour, s'exprimant au nom de la cour, a fait remarquer que l'appelante Kenora Hydro avait reconnu que l'application de la règle établie dans l'arrêt *Maritime Electric* constituait la seule façon d'empêcher la Coop intimée d'invoquer la théorie de la fin de non-recevoir. Voici comment le juge Arbour a formulé la question qui se posait alors (à la p. 390):

[TRADUCTION] Il s'agit donc, en l'espèce, de déterminer si la loi en question énonce une politique générale de non-discrimination en matière de tarifs, qui impose à l'appelante une obligation de percevoir les mêmes montants de tous les clients de la même catégorie. En d'autres termes, l'application de la théorie de la fin de non-recevoir en faveur de l'intimée aurait-elle indirectement pour effet d'exiger de celle-ci un tarif différent de celui imposé aux autres consommateurs de la même catégorie et, dans l'affirmative, cela irait-il à l'encontre de la politique générale qui ressort de l'effet conjugué de la *Public Utilities Act*, R.S.O. 1980, ch. 423 (maintenant *Loi sur les services publics*, L.R.O. 1990, ch. P.52) et de la *Power Corporation Act*, R.S.O. 1980, ch. 384 (maintenant *Loi sur la Société de l'électricité*, L.R.O. 1990, ch. P.18)?

Le juge Arbour a fait également remarquer que la jurisprudence qui avait suivi l'arrêt *Maritime Electric* avait confirmé la proposition qu'un défendeur ne puisse opposer la fin de non-recevoir comme moyen de défense lorsque cela aurait pour effet de contrecarrer une obligation légale positive ou de produire des résultats contraires à une politique générale. Après avoir exposé les dispositions législatives pertinentes, madame le juge Arbour a conclu que l'exigence de n'imposer que les tarifs approuvés par Ontario Hydro n'avait rien à voir avec l'affaire dont elle était saisie puisque Kenora Hydro n'avait pas voulu imposer à la Coop un tarif différent de ceux approuvés.

Le juge Arbour a conclu que les dispositions législatives pertinentes étaient celles qui portaient non pas sur la demande de paiement de l'électricité fournie, mais bien sur la perception d'arriérés de paiement. Le juge Arbour a décidé que Kenora Hydro n'avait aucune obligation légale de perce-

offence to fail to follow the directions of Ontario Hydro to collect, should it choose to give such directions. She concluded (at pp. 393-94):

It must then follow that the failure to collect arrears, unless so ordered by Ontario Hydro, does not amount to supplying power "at a lower rate or upon better terms" than those approved by Ontario Hydro. I think that the failure to recover the amount by which a customer was mistakenly underbilled does not amount to giving that customer a lower rate or better terms than other customers in the same class, in the context of a statutory scheme which leaves the collection of arrears, which are due and owing under s. 27(3) of the *Public Utilities Act*, in the discretion of the body empowered to supervise and approve rates and charges.

The appeal was dismissed.

IV. Analysis

Public utilities in Canada operate as highly regulated monopolies which exist for the benefit of the public. The fact, therefore, that this appeal involves such an entity, rather than two private litigants, affects the assessment of the policy concerns which inform the applicable legal principles. In other words, there is a statutory regime operating here which impresses the private dispute with a public interest component.

In my opinion, a review of the relevant case law confirms both that the statutory duty is paramount, and that the public interest is best served by a reading of the statute which recognizes the nature and function of a public utility. The starting point for this review is the judgment of the Privy Council in *Maritime Electric, supra*.

In *Maritime Electric*, the defendant dairy purchased its electricity from the plaintiff utility. Owing to the failure of the utility to incorporate

voir tous les arriérés de paiement et que le défaut de le faire ne constituait pas une infraction. Constituait seulement une infraction le fait de ne pas se conformer aux directives qu'Ontario Hydro pourrait donner en matière de recouvrement. Elle conclut ceci, aux pp. 393 et 394:

[TRADUCTION] Il s'ensuit alors nécessairement que le défaut de percevoir des arriérés de paiement, à moins que cette perception n'ait été ordonnée par Ontario Hydro, n'équivaut pas à la fourniture d'électricité à «un tarif inférieur à celui qui est établi par [Ontario Hydro] ou à de meilleures conditions que celles approuvées par cette dernière». À mon avis, le défaut de recouvrer le montant impayé d'un client qui a été facturé insuffisamment par erreur n'équivaut pas à consentir à ce client un tarif inférieur ou de meilleures conditions qu'aux autres clients de la même catégorie, dans le cadre d'un ensemble législatif qui laisse la perception d'arriérés de paiement, qui sont exigibles en vertu du par. 27(3) de la *Public Utilities Act*, à la discrétion de l'organisme habilité à superviser et à approuver les tarifs et les prix exigés.

L'appel a été rejeté.

IV. Analyse

Au Canada, les entreprises de service public sont des monopoles fortement réglementés qui sont exploités pour l'avantage du public. En conséquence, le fait que le présent pourvoi concerne une telle entité, plutôt que deux parties privées, influe sur l'examen des considérations de principe qui sous-tendent les principes juridiques applicables. En d'autres termes, il existe en l'espèce un régime législatif qui imprègne le litige privé d'un élément d'intérêt public.

À mon avis, un examen de la jurisprudence pertinente permet de confirmer à la fois que l'obligation légale est prépondérante et que l'intérêt public sera mieux servi si on donne à la loi en question une interprétation qui reconnaît la nature et le rôle d'une entreprise de service public. L'arrêt du Conseil privé *Maritime Electric*, précité, constitue le point de départ de cet examen.

Dans l'affaire *Maritime Electric*, la laiterie défenderesse achetait l'électricité de l'entreprise de service public demanderesse. En raison de l'omis-

the requisite multiplier of 10, embossed on the meter, into its calculation of the defendant's bill, the dairy was charged for only one-tenth of the electricity it actually consumed. The error went undiscovered for 29 months. I agree with my colleague that the factual situation in *Maritime Electric* is in all material respects identical to the facts of this appeal, save for the wording of the statutes governing the acts of the utility and of its customers.

At trial, Richards J. of the New Brunswick Supreme Court allowed the utility's claim, holding that the statutory duty precluded the defence of estoppel. The New Brunswick Court of Appeal agreed with the conclusion of the trial judge on the operation of the statute: [1934] 4 D.L.R. 436.

The Supreme Court of Canada unanimously allowed the dairy's appeal: [1935] S.C.R. 519. The Court considered the effect of the statutory scheme, and concluded that it did not operate as a bar to the effectiveness of the defence of estoppel. Section 16 of *The Public Utilities Act*, R.S.N.B. 1927, c. 127, provided:

16. No public utility shall charge, demand, collect or receive a greater or less compensation for any service, than is prescribed in such schedules as are at the time established, or demand, collect or receive any rates, tolls or charges not specified in such schedules.

Section 18 of that Act provided that any public utility charging or receiving more or less than the prescribed compensation was guilty of unjust discrimination and liable to a penalty. Section 19 made it an offence for the customer knowingly to receive power at a lesser rate.

Dysart J., for the Court, held that there was nothing in the intent or wording of the statute that

sion de l'entreprise de service public d'inclure, dans le calcul de la facture de la défenderesse, le facteur de multiplication par 10, gravé sur le compteur, la laiterie a été facturée pour seulement un dixième de l'électricité qu'elle avait consommée. L'erreur est passée inaperçue pendant 29 mois. Je suis d'accord avec mon collègue pour dire que les faits de l'affaire *Maritime Electric* sont, sous tous rapports importants, identiques à ceux de l'espèce, sauf en ce qui concerne le texte des lois régissant les actions de l'entreprise de service public et de ses clients.

En première instance, le juge Richards de la Cour suprême du Nouveau-Brunswick a accueilli l'action de l'entreprise de service public, statuant que l'existence de l'obligation légale empêchait d'opposer la fin de non-recevoir comme moyen de défense. La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a accepté la conclusion du juge de première instance quant à l'effet de la loi en cause: [1934] 4 D.L.R. 436.

La Cour suprême du Canada a accueilli à l'unanimité le pourvoi formé par la laiterie: [1935] R.C.S. 519. Notre Cour a examiné l'incidence de l'ensemble législatif et a conclu qu'il n'avait pas pour effet de faire obstacle à l'efficacité du moyen de défense de la fin de non-recevoir. L'article 16 de *The Public Utilities Act*, R.S.N.B. 1927, ch. 127, était conçu ainsi:

[TRADUCTION] **16.** Aucune entreprise de service public ne doit imputer, exiger, percevoir ni recevoir, pour un service, une indemnité supérieure ou inférieure à l'indemnité prescrite dans les indicateurs établis à l'époque, ni exiger, percevoir ni recevoir des tarifs, droits ou frais non spécifiés dans de tels indicateurs.

En vertu de l'art. 18 de la même loi, était coupable de discrimination et passible d'une peine toute entreprise de service public qui exigeait ou recevait une indemnité supérieure ou inférieure à celle prescrite. L'article 19 prévoyait que commettait une infraction le client qui recevait sciemment l'électricité à un tarif inférieur.

Le juge Dysart, s'exprimant au nom de la Cour, conclut que rien dans l'objet ou dans le texte de la

precluded reliance on the defence of estoppel as an evidentiary rule (at p. 527):

The foregoing cases show that, however imperative a may be a statutory duty, the proof of any alleged violation thereof must be made in accordance with the established rules of evidence, and that by one of these rules — that is, estoppel — claims, otherwise sound, may not be susceptible to proof at all.

He went on to note (at p. 529):

[Section 16 of the Act] imposes a duty which cannot be avoided “by contract” nor “by any device.” It aims, we think, to prevent all “unjust discrimination” and all *dishonest* evasion. At the same time, there is nothing to suggest that it ought not to be construed in the light of the law of the land, and enforced in courts according to the prevailing law as to evidence and procedure. When viewed in this way, it does not preclude estoppel which, as we have seen, is only a rule of evidence available in courts, and when applied may assist in ascertaining that the statute has been not evaded but fully met in its requirements. [Emphasis in original.]

On appeal to the Privy Council, Lord Maugham, in allowing the appeal, rejected this approach and held that the relevant consideration was the nature of the duty imposed by the statute (at p. 613):

The sections of the Public Utilities Act which are here in question are sections enacted for the benefit of a section of the public, that is, on grounds of public policy in a general sense. In such a case. . . where as here the statute imposes a duty of a positive kind, not avoidable by the performance of any formality, for the doing of the very act which the plaintiff seeks to do, it is not open to the defendant to set up an estoppel to prevent it. This conclusion must follow from the circumstance that an estoppel is only a rule of evidence. . . it cannot therefore avail in such a case to release the plaintiff from an obligation to obey such a statute, nor can it enable the defendant to escape from a statutory obligation of such a kind on his part.

Loi n’empêche d’invoquer le moyen de défense de la fin de non-recevoir à titre de règle de preuve (à la p. 527):

[TRADUCTION] La jurisprudence qui précède montre que, si impérative que puisse être une obligation légale, la preuve qu’on y a manqué doit être faite conformément aux règles de preuve établies, et qu’en vertu de l’une d’elles, la fin de non-recevoir, il est possible que des actions par ailleurs bien fondées ne puissent faire l’objet d’aucune preuve.

Il souligne ensuite, à la p. 529:

[TRADUCTION] [L’article 16 de la Loi] impose une obligation qui ne peut être contournée «par contrat» ou «par tout moyen». À notre avis, cette disposition vise à empêcher toute «discrimination» et toute dérobade *malhonnête*. En même temps, rien n’indique qu’elle ne devrait pas être interprétée en fonction de la loi du pays et être appliquée par les tribunaux conformément au droit en vigueur en matière de preuve et de procédure. Vue sous cet angle, cette disposition n’empêche pas d’invoquer la fin de non-recevoir qui, comme nous l’avons vu, est seulement une règle de preuve susceptible d’être utilisée devant les tribunaux, et lorsqu’elle est appliquée, elle peut aider à s’assurer que les exigences de la loi ont été pleinement respectées et non contournées. [En italique dans l’original.]

Lors de l’appel devant le Conseil privé, lord Maugham, en accueillant l’appel, rejette ce point de vue et statue que le facteur pertinent est la nature de l’obligation imposée par la loi (à la p. 613):

[TRADUCTION] Les articles de la Public Utilities Act dont il est question en l’espèce ont été adoptés à l’avantage d’une partie du public, c’est-à-dire pour des motifs d’intérêt public au sens large. En pareil cas [. . .], comme en l’espèce, si la loi impose une obligation positive, à laquelle on ne peut pas se soustraire par l’exécution d’une formalité, pour l’accomplissement de l’acte que la demanderesse veut justement accomplir, il n’est pas loisible à la défenderesse d’invoquer une fin de non-recevoir pour l’en empêcher. Cette conclusion s’impose du fait que la fin de non-recevoir n’est qu’une règle de preuve [. . .]; par conséquent, elle ne peut servir en pareil cas à libérer la demanderesse de l’obligation de se conformer à une loi de cette nature ni à permettre à la défenderesse de se soustraire à une telle obligation légale.

The question, then, is whether it is the statutory obligation, or the plea of estoppel, that is to be treated as paramount. I agree with the reasoning of the Privy Council that it must be the statute which takes priority. The law in this area has been settled for some time and, in my view, the concerns which animated its development in this fashion are arguably no less operative today than they were at the time that *Maritime Electric* was decided. As noted above, it cannot be overlooked that public utilities are highly regulated monopolies operating for the equal benefit of all citizens such that essential services are furnished on reasonable terms.

When this issue has been considered in other jurisdictions and in subsequent Canadian lower court decisions, the results, with few exceptions, have been an affirmation of these principles, and their application in a liberal and purposive fashion. For example, in *Re Inter-City Gas Utilities Ltd. and Ebner* (1977), 76 D.L.R. (3d) 708 (Man. Q.B.), Morse J. considered whether the utility could recover for underbilling caused by the negligence of its employee in relying on continuous estimations rather than actual meter readings. In holding that the defendant could not rely on the defence of estoppel, Morse J. noted that the statutory scheme prohibited rate discrimination or preferences, and required that only rates approved by the Board be levied. Specifically, *The Public Utilities Board Act*, R.S.M. 1970, c. P280, provided that:

82(1) No owner of a public utility shall

- (a) make, impose or exact any unjust or unreasonable, unjustly discriminatory, or unduly preferential, individual or joint rate. . . or other special rate, toll, fare, charge, or schedule, for any product or service supplied or rendered by it. . .

Il s'agit alors de déterminer si ce qui doit être considéré comme prépondérant est l'obligation légale ou le moyen de défense de la fin de non-recevoir. Je souscris au raisonnement du Conseil privé que c'est la loi qui doit avoir priorité. Le droit en cette matière est établi depuis un certain temps et, à mon avis, les préoccupations qui sous-tendent son évolution en ce sens sont, pourrait-on soutenir, tout autant valables aujourd'hui qu'elles l'étaient à l'époque de l'arrêt *Maritime Electric*. Comme je l'ai déjà fait remarquer, on ne peut ignorer le fait que les entreprises de service public sont des monopoles fortement réglementés qui visent à procurer un avantage égal à tous les citoyens de manière à fournir les services essentiels à des conditions raisonnables.

Lorsque cette question a été examinée dans d'autres ressorts et dans des décisions subséquentes d'autres tribunaux d'instance inférieure canadiens, ces principes ont, à quelques rares exceptions près, été confirmés et appliqués d'une façon libérale et fondée sur l'objet visé. Par exemple, dans l'arrêt *Re Inter-City Gas Utilities Ltd. and Ebner* (1977), 76 D.L.R. (3d) 708 (B.R. Man.), le juge Morse a examiné si l'entreprise de service public pouvait recouvrer un montant impayé résultant d'une facturation insuffisante attribuable à la négligence dont son employé avait fait preuve en se fiant à des estimations permanentes de consommation plutôt qu'à des relevés de compteur. En statuant que le défendeur ne pouvait opposer la fin de non-recevoir comme moyen de défense, le juge Morse a souligné que l'ensemble législatif interdisait toute discrimination ou préférence en matière de tarifs et prévoyait que seuls les tarifs approuvés par la Régie pouvaient être imposés. Plus précisément, la *Loi sur la Régie des services publics*, L.R.M. 1987, ch. P280 (à l'époque R.S.M. 1970, ch. P280) prévoyait ceci:

82 (1) Le propriétaire d'un service public ne peut:

- a) établir, imposer ou percevoir un taux, un taux d'abonnement [. . .] ou autre taux spécial, un tarif, un prix de billets, une charge, un barème de taux individuel ou conjoint, injuste, déraisonnable, injustement discriminatoire ou indûment préférentiel pour un produit fourni ou un service rendu . . .