

**DOCUMENT DE RÉFLEXION
SUR LES FRAIS DES INTERVENANTS**

R-3500-2002

24 JANVIER 2003

1 INTRODUCTION

Dans l'accomplissement de son mandat, la Régie de l'énergie (la Régie) est soucieuse d'assurer l'équilibre entre la participation efficace du public au processus réglementaire et le coût de cette participation pour les usagers.

Puisque le régime d'attribution des frais est un moyen privilégié mis à sa disposition pour assurer cet équilibre, la Régie initie, avec sa décision procédurale D-2003-04, une consultation sur la révision des méthodes et des barèmes de paiement des frais des intervenants.

Après quelques années de fonctionnement, cette revue des pratiques actuelles peut bénéficier de l'éclairage apporté par l'expérience acquise par les participants. Elle vise à apprécier l'efficacité des méthodes et des barèmes mis en place en 1999 par l'actuel *Guide de paiement des frais des intervenants* (le Guide) et à s'interroger sur les améliorations possibles pour affronter les défis auxquels la Régie et les intervenants devront faire face dans l'avenir.

Par le présent processus consultatif, la Régie cherche à entretenir le dialogue avec les participants sur la recherche de nouvelles méthodes de gestion des frais des intervenants afin notamment de :

- accroître la pertinence de la participation des intervenants au processus réglementaire;
- réduire le chevauchement des interventions et le débordement du cadre de l'intérêt de l'intervenant;
- alléger le processus réglementaire;
- optimiser l'usage des ressources consacrées à la participation des intervenants.

La Régie cherche également à revaloriser l'outil de gestion des frais qu'est le budget prévisionnel en raffinant ses critères de conception et d'application. La Régie désire aussi susciter chez les intervenants une analyse des limites utiles de leur intervention pour qu'elle soit mieux ciblée dès le début du dossier. Cet exercice plus rigoureux d'analyse en début de dossier devrait permettre aux demandeurs, aux intervenants et à la Régie de mieux prévoir le déroulement des audiences et donc les délais, les ressources à y consacrer et, par voie de conséquence, les coûts. Elle cherche ainsi à offrir à tous les participants un résultat plus prévisible.

Lors de l'élaboration du Guide, la procédure était essentiellement fondée sur l'audience publique orale. Aujourd'hui, la réglementation a atteint un stade de développement qui fait de plus en plus appel à des processus hors audience. Il est donc important de s'interroger sur l'application des méthodes et des barèmes actuels à ces nouveaux mécanismes, tout en permettant à la Régie d'assumer le rôle que lui confère le législateur en rapport avec l'appréciation de l'utilité de la participation des intervenants.

Dans le présent document de réflexion, la Régie aborde certains thèmes qu'elle juge importants. Du point de vue de la gestion de la procédure d'intervention, la Régie exerce déjà un contrôle *a priori* de l'utilité anticipée de l'intervention et elle envisage de poursuivre dans cette voie afin de diminuer le risque de réduction *a posteriori* des frais de participation. Ce document évoque aussi la possibilité de prévoir des allocations de frais par sujet afin d'allouer les ressources nécessaires au traitement adéquat des enjeux majeurs d'un dossier.

Par la recherche de solutions flexibles et imaginatives, la Régie désire s'outiller d'un cadre suffisamment souple pour répondre dès maintenant à l'élargissement actuel et futur de l'éventail des mécanismes procéduraux (processus d'entente négociée (PEN), groupes de travail et autres modes de travail hors audience).

Enfin, la Régie désire s'outiller de nouvelles méthodes incitatives d'attribution de frais qui limitent tant son fardeau administratif que celui des intervenants. De telles approches incluent la possibilité d'attribuer, le cas échéant, certaines composantes des frais sur la base de pourcentages prédéterminés ou d'allocations forfaitaires afin d'éliminer le contrôle individuel de chaque poste de frais. À l'heure actuelle, ces mécanismes sont envisagés pour les plus petits postes de frais que sont les dépenses et les frais de coordination.

Le présent document vise à susciter la réflexion des participants et à amorcer le débat. Il ne constitue en rien une détermination des solutions ni une mise de côté des mécanismes actuels. Il s'agit plutôt de mettre à jour le Guide et de développer des outils additionnels qui seront à la disposition de la Régie et des participants.

La Régie est soucieuse d'atteindre, par cette revue des méthodes et des barèmes, la meilleure optimisation possible de ses ressources et de celles des intervenants. Elle invite donc les participants à soumettre leurs commentaires sur les propositions présentées dans ce document de réflexion et à lui présenter de nouvelles méthodes d'attribution des frais aux intervenants qui assurent l'atteinte de ces objectifs.

Tel qu'il est indiqué dans la décision procédurale D-2003-04, les participants doivent se limiter à des solutions applicables dans le cadre de l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi). Par contre, les solutions proposées peuvent ne pas se limiter à celles présentement valides en vertu du Guide ou du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*².

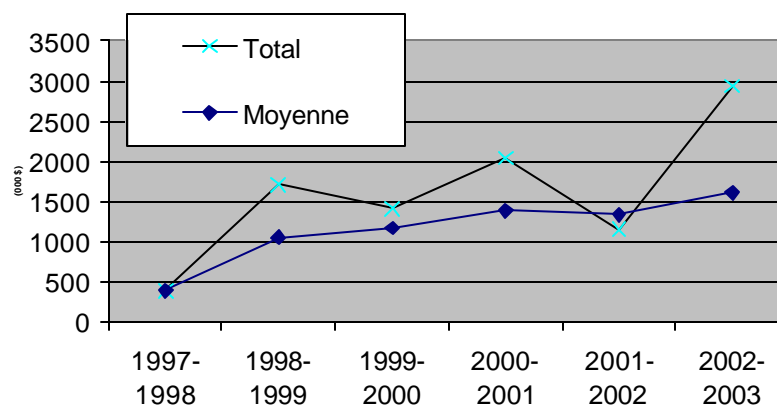
2 LE COÛT DE LA PARTICIPATION DES INTERVENANTS

En guise de mise en contexte, la présente section illustre les enjeux de l'attribution des frais aux intervenants à l'aide de certaines statistiques. Ces données, tirées de l'expérience des dernières années, permettent de partager une vision commune.

À ce jour, plus de 9,6 millions de dollars de frais ont été attribués aux intervenants par la Régie pour leur participation à ses délibérations. Le détail de ces frais est joint en annexe A au présent document de réflexion.

À titre d'illustration³ des divers aspects de l'attribution des frais de participation aux intervenants, la Régie présente ici leur répartition selon les années, les formes d'énergie, les groupes d'intérêts et les types de ressources.

Évolution annuelle des frais de participation des intervenants



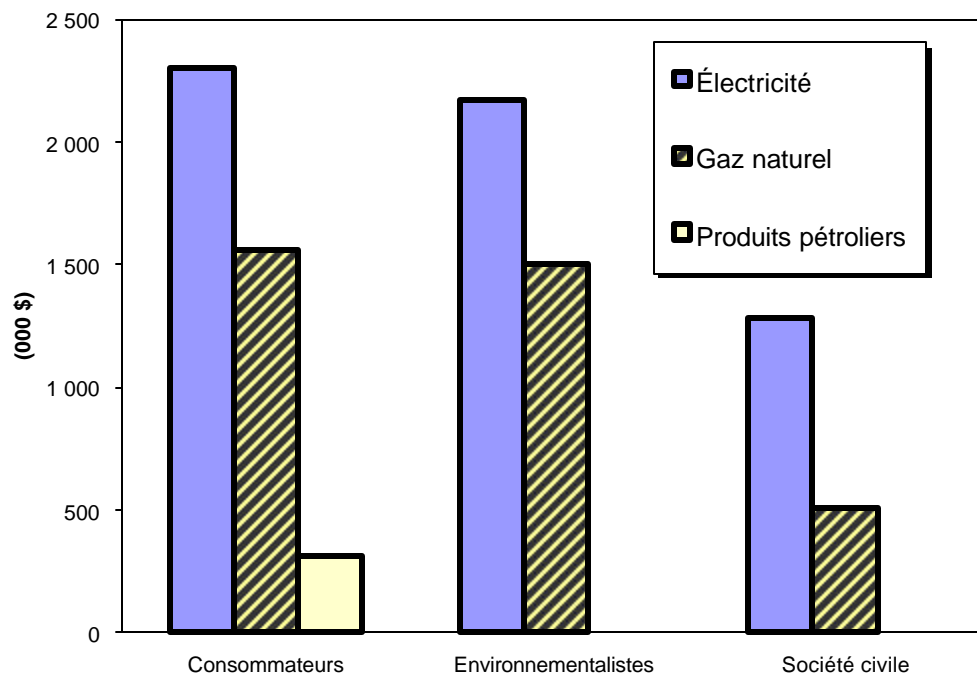
¹ L.R.Q. c. R-6.01

² (1998) 130 G.O. II, 1245.

³ Puisque la Régie cherche à illustrer les tendances principales, les données sont parfois arrondies ou le fruit d'un échantillonnage.

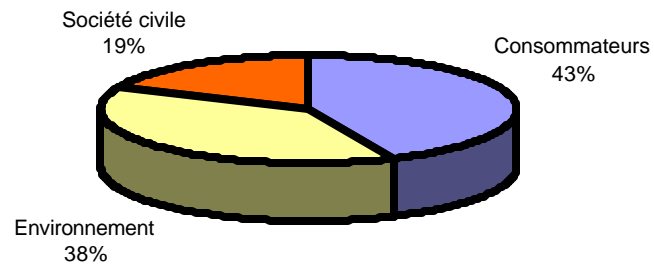
Répartition selon les formes d'énergie

	Consommateurs	Environnementalistes	Société civile	Total
en millions de dollars (M\$)				
Électricité	2,2	2,2	1,3	5,7
Gaz naturel	1,6	1,5	0,5	3,6
Pétrole	0,3	-	-	0,3
Total	4,1	3,7	1,8	9,6

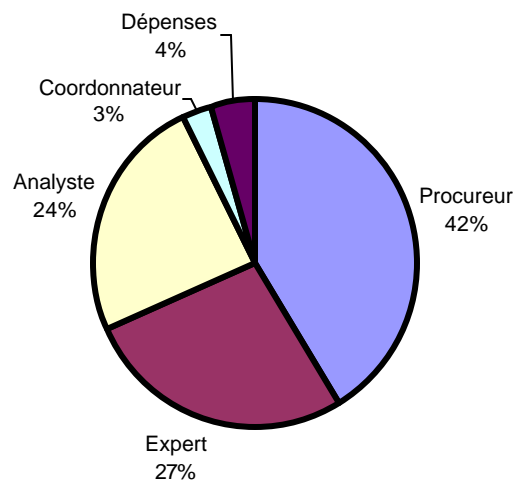


Note : L'expression « société civile » est utilisée pour décrire l'ensemble des autres intervenants qui comprennent notamment les représentants de l'industrie et les syndicats.

Répartition selon les groupes d'intérêts



Répartition selon les ressources



3 SUJETS DE DISCUSSION

3.1 CRITERES D'EXAMEN DE L'UTILITÉ DE LA PARTICIPATION DES INTERVENANTS

Le critère d'utilité prévu à l'article 36 de la Loi n'est présentement évalué qu'*a posteriori* lors de la demande de remboursement de frais de l'intervenant.

L'expérience démontre que certains intervenants se voient refuser le remboursement de certains frais au motif que leur participation ne s'est pas avérée utile, notamment parce qu'ils ont dépassé le cadre du débat et de leur intérêt. Il en découle une interrogation sur la méthode et le moment de l'évaluation du critère d'utilité de la participation d'un intervenant.

Comment les critères d'examen de l'utilité de la participation d'un intervenant prévus au Guide peuvent-ils être améliorés? Comment un examen *a priori* des motifs et des moyens d'une intervention peut-il faciliter l'appréciation de l'utilité de la participation d'un intervenant ou augmenter la prévisibilité d'une telle utilité?

3.2 ENVELOPPE GLOBALE ET COÛT TOTAL DE LA RÉGLEMENTATION

Pour certains dossiers, la Régie examine l'opportunité d'attribuer les frais de participation en fonction d'enveloppes globales et proportionnelles à l'ampleur des enjeux soulevés et à l'intérêt des intervenants.

Dans cette optique, une enveloppe globale est établie pour chaque secteur d'intervention, à définir notamment en fonction des préoccupations économiques, sociales et environnementales soulevées par le dossier. La Régie alloue une enveloppe globale par secteur selon les enjeux du dossier, notamment sur la base des préoccupations soulevées par les assujettis dans leur demande et par les intervenants en début de dossier. Alternativement, ces enveloppes peuvent être établies par sujet de preuve, dans la mesure où le dossier s'y prête.

Cette nouvelle approche permet de revaloriser l'usage du budget prévisionnel comme instrument de planification budgétaire et de contrôle du coût total du processus réglementaire. Elle permet aussi de rémunérer les interventions en mesure d'offrir la représentation la plus efficace des considérations d'intérêt public mises en jeu par le dossier.

Dans cette optique, les intervenants solliciteront l'attribution d'un budget de participation en fonction des aspects du dossier au sujet desquels ils ont l'intention de se faire entendre et sont en mesure d'offrir l'éclairage requis pour les fins des délibérations de la Régie.

3.3 FRAIS DE PARTICIPATION AUX PROCESSUS HORS AUDIENCE

En vertu de l'article 36 de la Loi, la Régie doit, lors de l'attribution de frais de participation à un intervenant, apprécier l'utilité de sa participation. Cette appréciation par la Régie pose un défi lorsque le processus se déroule en l'absence des régisseurs.

En premier lieu, la Régie sollicite vos commentaires sur les moyens d'évaluer l'utilité de la participation des intervenants aux processus se tenant hors du cadre d'une audience publique, tel que les séances d'information, de travail et de négociation.

En second lieu, quant aux barèmes pour la participation aux processus hors audience, la Régie s'interroge sur l'opportunité d'attribuer des frais selon les catégories actuelles comprenant les honoraires d'avocat, d'expert et d'analyste.

La Régie examine l'opportunité d'attribuer une enveloppe globale par intervenant, par sujet, par segment d'intérêts ou même pour l'ensemble d'un groupe de travail.

Dans le cas de barèmes quotidiens, les montants suivants sont présentement envisagés :

- de 500 \$ à 1 600 \$ pour une séance d'information;
- de 1 000 \$ à 2 400 \$ pour une séance de négociation ou de travail.

Le barème minimal de 500 \$ vise la situation où la participation ne nécessite que la présence d'un analyste à l'emploi d'un intervenant. Dans le cas des séances de négociation et de travail qui requièrent une préparation minimale équivalente à une journée, cette somme est doublée. Quant aux barèmes maximaux, ils visent à permettre la participation d'un expert et le recours à un support juridique ponctuel.

3.4 EXPERTISE HORS AUDIENCE

Toujours dans le cadre des processus hors audience, les frais de participation comprennent parfois l'attribution de frais d'expert sur la base des barèmes présentement prévus pour les témoins expert. Cette attribution sur la base d'un taux horaire plus élevé que le taux pour les analystes repose, dans le cadre d'une audience, sur une reconnaissance du statut d'expert par la Régie.

Il est maintenant nécessaire de distinguer cette situation de celles où la Régie doit apprécier les frais de la participation d'un expert dans un processus auquel les régisseurs ne participent pas.

La Régie sollicite vos commentaires sur les moyens d'évaluer le besoin d'expertise d'un intervenant lors des processus hors audience et le coût de la participation de l'expert.

La Régie soumet aux participants que le mécanisme d'approbation de l'expert pourrait se dérouler sur dossier à l'initiative de l'intervenant qui désire en requérir les services pour l'assister.

L'intervenant aviserait la Régie et les autres parties de sa demande par l'envoi d'une lettre comprenant les éléments suivants :

- Le nom, les coordonnées complètes et la rémunération de l'expert dont il entend retenir les services ;
- Une description de son besoin pour l'expertise requise en relation avec son intérêt ;
- Une description précise du champ d'intervention de l'expert et de sa qualification à cet égard ; et
- Une copie de son curriculum vitae comprenant une description de son expérience pertinente au dossier.

Par ce mécanisme, la Régie ne serait appelée à se prononcer sur une demande d'expertise qu'à son initiative ou à la demande d'un participant. En l'absence de préoccupation de la part de la Régie ou d'objection d'un participant, aucune décision ne sera rendue et l'expert sera présumé admissible à la rémunération demandée, sans toutefois excéder les barèmes de frais réservés aux experts.

3.5 ÉTABLISSEMENT DES BARÈMES

Grâce à l'expérience acquise, la Régie croit que le mécanisme de détermination du ratio de temps de préparation et d'audience peut être raffiné dans la mesure où le temps de préparation ne croît pas linéairement en relation avec la durée de l'audience. En d'autres mots, le ratio temps de préparation / audience est plus élevé pour une courte audience qu'il ne l'est pour une audience de longue durée.

Cette relation peut s'expliquer par un phénomène similaire à celui des économies d'échelle où certaines tâches doivent être accomplies par l'intervenant sans égard à la durée de l'audience ainsi que par le fait que la participation d'un intervenant à une longue audience n'est pas nécessairement aussi soutenue, tant en raison de la portée de son intérêt qu'en raison de la présence d'autres intervenants et du partage du temps d'audience qui en découle.

Afin d'établir un meilleur équilibre, la Régie prévoit déterminer ce ratio sur une base décroissante en fonction de la durée de l'audience. Les barèmes pourraient dorénavant s'établir comme suit :

durée de l'audience	ratio préparation / audience	
	avocats	experts et analystes
3 jours et moins	3 : 1	5 : 1
4 à 10 jours	2 : 1	4 : 1
plus de 10 jours	1 : 1	3 : 1

Le rééquilibrage du ratio de préparation par rapport au temps d'audience s'applique aux services d'avocat et d'analyste. Le ratio applicable aux experts reste, quant à lui, linéaire puisqu'il n'est pas autant tributaire de la durée de l'audience.

Quant aux barèmes applicables en cas de prolongation de l'audition, ils resteront la prérogative de chaque banc en fonction des circonstances particulières du dossier.

3.6 FRAIS D'EXPERT

Le chevauchement d'expertises peut mener à un usage inefficace des ressources pour l'ensemble des parties et à un risque additionnel pour les intervenants concernés lors de l'attribution des frais.

Dans ce contexte, la nomination ou la reconnaissance d'un expert commun pour certains ou l'ensemble des intervenants sur les sujets d'intérêt commun engendre une économie de ressources qui peut permettre de recourir à une expertise à un coût unitaire supérieur aux barèmes présentement en vigueur.

3.7 FRAIS DE COORDINATION

La Régie s'interroge sur le maintien et les barèmes des frais de coordination.

La part actuelle du coût de la réglementation attribuable aux frais de coordination est d'environ 3 % du coût de la participation des intervenants. Dans la mesure où il est possible d'y voir un montant négligeable qui milite en faveur du *statu quo* pour les uns ou son abolition pour les autres, la Régie sollicite vos commentaires sur le maintien de tels frais et leur montant ainsi que sur le rôle du coordonnateur dans le processus réglementaire de la Régie.

D'autre part, la Régie envisage une réduction du fardeau administratif de gestion des frais de coordination par l'attribution d'un montant forfaitaire de 2 500,00\$ ou d'un maximum de 5% des heures accordées pour les honoraires admissibles de l'intervenant.

3.8 TRAITEMENT DES DÉPENSES

La Régie constate que le fardeau administratif du traitement des dépenses est exorbitant par rapport aux montants en jeu. La part de ce poste au sein des frais de participation des intervenants est d'environ 4 %. De ce ratio, 3 % sont attribuables aux dépenses générales et le solde de 1 % aux deux types de dépenses impliquant les montants unitaires les plus importants, soit les frais de transport aérien et de traduction.

Afin de réduire tant son fardeau administratif que celui des participants, la Régie envisage de rembourser les dépenses des intervenants par une attribution forfaitaire permettant aux intervenants d'obtenir compensation sur un horizon de moyen terme. La Régie désire de surcroît connaître votre point de vue sur l'inclusion des dépenses de transport aérien et de traduction aux fins de cette attribution forfaitaire.

La Régie envisage de prévoir, dorénavant, une allocation de l'ordre de 4 % pour l'ensemble des dépenses ou, alternativement, d'une allocation de 3 % si l'on exclut les dépenses de transport aérien et de traduction.

Ce traitement allégé dispensera les intervenants de soumettre tant le détail que les pièces justificatives au soutien de leur demande et elle en accélérera le traitement. Seuls les frais de traduction et de transport aérien seraient remboursés sur examen des pièces justificatives.

3.9 TRAITEMENT DES DEMANDES TARDIVES OU INCOMPLETES

Le dépôt tardif d'une demande de remboursement de frais ou le dépôt d'une demande incomplète retarde l'ensemble de l'adjudication des frais. Il prive ainsi tous les intervenants d'un remboursement expéditif. Sinon, le traitement des demandes tardives ou incomplètes impose à la Régie un double fardeau administratif par la duplication du travail d'analyse de ces demandes et une multiplication des décisions sur l'attribution des frais. La Régie considère qu'une telle duplication est inefficace et doit être réduite à un minimum.

Afin de réduire ce fardeau administratif, la Régie envisage l'imposition de sanctions pour le dépôt de demandes tardives ou incomplètes.

La Régie sollicite vos suggestions sur les moyens et les incitatifs susceptibles de répondre à cette préoccupation. Parmi les solutions possibles, la Régie entrevoit réduire l'attribution de frais d'un montant ou d'un pourcentage à définir par semaine de retard.

3.10 TRAITEMENT DES DEMANDES DE PAIEMENT DE FRAIS

La Régie constate que, dans certains dossiers d'envergure, le délai de paiement des frais des intervenants est très long et qu'il leur fait supporter des frais de crédit importants.

La Régie envisage de transformer le régime actuel d'allocation de frais préalables pour combler cette lacune. Leur attribution ne sera plus fonction du regroupement de groupes de personnes, mais plutôt des délais et de l'ampleur des frais de financement que les intervenants sont appelés à supporter.

La Régie sollicite aussi le concours des participants pour raccourcir le délai de paiement des frais. Elle cherche à établir, pour de tels dossiers d'envergure, un mécanisme de remboursement des frais de participation des intervenants permettant le paiement de frais intérimaires par phase du dossier ou par période de temps.

La Régie envisage aussi de requérir le dépôt des demandes de remboursement de frais à compter de la prise en délibéré du dossier plutôt qu'à la suite de la décision finale sur le mérite du dossier.

3.11 ALLÈGEMENT DU PROCESSUS RÉGLEMENTAIRE

Dans l'optique d'une utilisation efficace des ressources de tous, la Régie sollicite l'opinion des intervenants sur les moyens de favoriser l'allègement du processus de remboursement des frais de participation.

Existe-t-il des moyens de réduire le coût et la durée du processus d'adjudication des frais ? Veuillez motiver votre réponse en fonction des types de dossiers et de pouvoirs exercés par la Régie.

3.12 MODIFICATIONS AU GUIDE

En parallèle avec le présent exercice de réflexion, il apparaît à la Régie que certaines dispositions du Guide doivent être actualisées.

Afin d'alléger le processus de consultation, la Régie prend l'initiative de proposer certains changements au Guide dont elle informe les participants.

MODIFICATIONS PROPOSÉES AU GUIDE DE PAIEMENT DES FRAIS DES INTERVENANTS

Introduction

1. La terminologie du Guide sera adaptée à celle de la Loi pour spécifier que le transporteur est sujet aux mêmes règles que les distributeurs ;
2. Il sera ajouté une mention expresse de la discrétion de la Régie dans le choix des méthodes et des barèmes et de leur application dans un dossier ;
3. Les définitions suivantes seront modifiées :
 - a) « Audience » s'entendra tant d'une audience orale que sur dossier ;
 - b) « Journée » équivaudra à un *per diem* de huit heures ;
 - c) « Séance de travail » s'entend de toutes les rencontres à l'exclusion des journées d'audience et comprend les réunions techniques, séances d'information, de travail, de négociation ou d'un processus d'entente négociée ;

Demandes d'intervention

4. L'obligation d'un intervenant de tenir informé le Secrétaire de la Régie de tout changement des informations fournies concernant sa représentativité sera rendue explicite ;

Réclamation de frais

5. Dans le cas d'un regroupement d'intervenants dont le statut fiscal à l'égard des taxes à la consommation diffère, l'affidavit du réclamant devra contenir une attestation de la portion des frais réclamés par chacun des intervenants ;

Frais admissibles

6. L'obligation de conservation des registres sera étendue à une période de cinq ans ;

Honoraires

7. Les honoraires d'avocat, d'expert et d'analyste pour les journées d'audience seront attribués sur la base d'un *per diem* plutôt que sur une base horaire ;
8. Le barème supplétif d'un ratio maximal de 50% du temps admissible pour le temps de préparation des experts et analystes sera aboli ;

Barèmes

9. Dans la mesure compatible avec la décision à venir sur les méthodes d'attribution, les barèmes suivants seront ajustés:
- a) les dépenses d'automobile seront portées à 0,36 \$/km ;
 - b) le co-voiturage de trois personnes et plus avec chauffeur sera remboursé sur une base de 0,09 \$/km additionnel ;
 - c) le coût de l'hébergement sera ajusté comme suit :
 - 150,00 \$/nuit à Montréal
 - 140,00 \$/nuit à Québec
 - 100,00 \$/nuit à Laval, Hull, Longueuil, Lac Beauport et Lac Delage
 - 72,00 \$/nuit ailleurs au Québec
 - 38,75 \$/nuit pour l'hébergement privé
 - d) l'allocation de repas sera portée à 46,25\$ par journée ;
10. Les barèmes de dépenses étant généralement basés sur les normes en vigueur dans la fonction publique québécoise, ils seront dorénavant mis à jour de temps à autre par avis du Secrétaire de la Régie.

3.13 VOTRE PARTICIPATION

En terminant, la Régie désire rester à l'écoute des préoccupations importantes des participants.

Tout en respectant le cadre de la présente audience, les intervenants sont invités à communiquer à la Régie tout commentaire ou toute proposition novatrice permettant d'améliorer les méthodes actuelles d'octroi et de traitement des frais de participation. Les participants sont invités à lui communiquer toute proposition d'amélioration qu'ils jugent nécessaire à une juste participation du public à ses audiences.

ANNEXE A

Détail des frais de participation des intervenants attribués par la Régie de l'énergie