

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2002-261

R-3439-2000

25 novembre 2002

PRÉSENTS :

M^e Lise Lambert, LL.L. présidente

M. Anthony Frayne, B. Sc. (Écon.), MBA

M. François Tanguay

Régisseurs

Hydro-Québec

Proposante

et

Liste des intervenants apparaissant à la page suivante

Intervenants

Décision relative à la phase 3 de la révision des conditions de service d'électricité d'Hydro-Québec

Liste des intervenants :

- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec);
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Association des industries forestières du Québec (AQCIE/AIFQ);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);
- Gazifère Inc. (Gazifère);
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM);
- Union des consommateurs et Regroupement des comités logements et associations de locataires du Québec (UC/RCLALQ).

Observateur :

- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ).

1. INTRODUCTION

En mars 2000¹, la Régie de l'énergie (la Régie) débute le processus de révision de certaines conditions normatives de fourniture de l'électricité d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution (Hydro-Québec ou le Distributeur), contenues dans le *Règlement numéro 634 sur les conditions de fourniture de l'électricité*² (le Règlement 634). Cette révision s'est déroulée en 3 phases.

La première phase du dossier est complétée en février 2001, la Régie statuant principalement sur le contrat d'abonnement et ses obligations de même que sur le mesurage et la facturation³. Lors de la phase 2, la Régie analyse, entre autres, les politiques de crédit et de recouvrement, les pratiques reliées aux interruptions de service et les dépôts et garanties de paiement. La décision sur cette phase 2 est rendue en novembre 2001⁴.

Dans cette décision du 12 novembre 2001, la Régie reporte l'examen de deux sujets, à savoir les responsabilités respectives des propriétaires d'immeubles à logements et celles des locataires titulaires d'abonnements, ainsi que les ententes de paiement. Ces sujets constituent la phase 3 du dossier et font l'objet de la présente décision.

Les étapes procédurales sont semblables à celles des deux premières phases. Lors de différentes réunions techniques, les intervenants identifient leurs préoccupations et les pistes de solutions à privilégier. Ce moyen procédural a pour objectif de faire évoluer les propositions d'Hydro-Québec pour y incorporer, lorsque possible, les préoccupations des intervenants.

Dans le cadre de cette phase 3, Hydro-Québec tient deux rencontres avec les intervenants, les 24 janvier et 1^{er} mars 2002. Lors de la première rencontre, les modalités d'encadrement des ententes de paiement pour la clientèle résidentielle sont discutées. Lors de la seconde rencontre, Hydro-Québec présente sa proposition comportant un protocole énonçant les engagements du Distributeur en matière de recouvrement.

Le 1^{er} mars 2002, Hydro-Québec introduit sa proposition de révision des articles concernant les responsabilités respectives des propriétaires d'immeubles à logements et celles des locataires titulaires d'abonnements⁵. Le Distributeur dépose, le 15 avril 2002, sa proposition

¹ Décision D-2000-35, dossier R-3439-2000, 3 mars 2000.

² (1996) 128 G.O. II, 2998.

³ Décision D-2001-60, dossier R-3439-2000, 28 février 2001.

⁴ Décision D-2001-259, dossier R-3439-2000, 12 novembre 2001.

⁵ Pièce HQD-10, document 1 amendé.

relative aux modalités d'encadrement en matière d'ententes de paiement⁶. La Régie fixe alors le calendrier de la phase 3⁷ et elle entend, en audience publique les 4, 5 et 12 septembre ainsi que le 3 octobre 2002, le Distributeur et trois intervenants.

En effet, seuls l'Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec), Option consommateurs (OC), l'Union des consommateurs (UC) et le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ), interviennent en phase 3 du dossier. UC est la nouvelle appellation d'Action réseau consommateur et de la Fédération des associations coopératives d'économie familiale (ARC/FACEF) qui étaient présentes lors des phases 1 et 2 du dossier. L'UC s'est regroupée avec le RCLALQ pour la présente phase 3.

La preuve est administrée au moyen des documents déposés et des témoignages reçus lors de l'audience publique. Même si la Régie tient compte de tous les éléments de la preuve, elle choisit de la résumer dans la seule mesure nécessaire pour expliquer la manière dont ces questions sont prises en compte dans la décision.

2. RESPONSABILITÉS DES LOCATAIRES ET DES PROPRIÉTAIRES

2.1 PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC

2.1.1 SEGMENTATION DES CONDITIONS DE SERVICE ENTRE « L'ALIMENTATION » ET « L'UTILISATION » DE L'ÉLECTRICITÉ

Afin de clarifier les responsabilités des locataires et celles des propriétaires, le Distributeur a procédé à un exercice de segmentation et précisé les concepts pour les 2 volets suivants⁸ :

- l'alimentation de l'électricité qui réfère au raccordement d'un immeuble au réseau et qui concerne principalement le propriétaire ou son mandataire, celui-ci étant le « requérant » pour Hydro-Québec;
- l'utilisation de l'électricité qui réfère à l'abonnement et concerne un « client » du Distributeur, celui-ci pouvant être locataire et donc une personne différente du « requérant ».

⁶ Pièce HQD-16, document 1.

⁷ Décision D-2002-110, dossier R-3439-2000, 15 mai 2002.

⁸ Pièce HQD-10, document 1 amendé, page 4.

En ce qui a trait aux règles relatives à l'alimentation, Hydro-Québec propose de remplacer le mot « client » par le mot « requérant » dans les dispositions du Règlement 634 concernant l'alimentation de la bâtisse⁹.

Pour les règles relatives à l'utilisation, le Distributeur propose de maintenir la notion d'abonnement et de « client ». De plus, il propose d'utiliser la notion de « propriété desservie » afin d'éviter toute confusion lorsque le client titulaire d'un abonnement n'est pas le propriétaire de l'immeuble alimenté.

Le Distributeur maintient que l'installation du compteur pour la livraison ne peut être demandée que par le requérant. Cependant, pour refléter les commentaires de l'ACEF de Québec, Hydro-Québec propose un amendement de l'article 15 du Règlement 634 pour permettre à un client interrompu de demander lui-même la livraison de l'électricité, après avoir conclu une entente avec le Distributeur pour rétablir le service comme prévu à l'article 98 dudit règlement. Pour exclure ce cas particulier, Hydro-Québec propose d'amender le début de l'article 15 comme suit :

« Malgré toute convention contraire entre le locateur et le locataire et sous réserve des articles 96 et 98, seul le propriétaire d'un immeuble peut demander la livraison ou la cessation de la livraison de l'électricité [...] »¹⁰

Selon le distributeur, le résultat de cet exercice de segmentation permet de préciser de nombreux articles du Règlement 634 et toutes ces modifications font l'objet de la présente demande.

2.1.2 ACCÈS AU COMPTEUR

Le Distributeur doit avoir accès à ses installations électriques se trouvant chez ses clients, entre autres, pour fins d'entretien, d'inspection, de réparation et, plus régulièrement, pour effectuer la relève des compteurs.

Le Distributeur propose une modification de l'article 100 du Règlement 634 précisant que l'accès à l'appareillage de mesurage est une condition préalable à la livraison de l'électricité à un client et qu'Hydro-Québec et ses représentants doivent pouvoir pénétrer sur la propriété desservie¹¹. Le Distributeur ajoute à l'article 96, alinéa 2, qu'il peut refuser de fournir le

⁹ Pièce HQD-10, document 2, 19 février 2002.

¹⁰ Pièce HQD-10, document 2 amendé, 4 septembre 2002, page 16.

¹¹ Pièce HQD-10, document 2 amendé, 11 septembre 2002, page 74.

service ou interrompre celui-ci, si ses représentants n'ont pas les accès prévus à l'article 100¹². Enfin, il propose un nouvel article 97.2 introduisant l'obligation pour Hydro-Québec, lorsque ses représentants n'ont pas accès au compteur, d'envoyer un avis au propriétaire, avec copie conforme au client, 10 jours avant l'envoi de l'avis d'interruption au client¹³.

Le Distributeur rappelle que le contrat d'abonnement au service de l'électricité est distinct du bail de location et que ce contrat est inopposable au propriétaire. Le contrat d'abonnement ne saurait lier un tiers qu'il soit concierge, gardien ou le propriétaire lui-même. Hydro-Québec précise qu'elle ne peut s'immiscer dans la relation propriétaire/locataire, que sa relation d'affaires demeure un contrat avec le client et qu'elle veut garder la sanction possible de l'interruption de l'électricité.

Le Distributeur souligne qu'aucun cas soumis en preuve ne démontre que les règles actuellement en vigueur ont privé du service d'électricité un seul locataire qui ne contrôlait pas l'accès à son compteur. Le débat est donc théorique. Hydro-Québec demande à la Régie de ne pas imposer de règles, processus ou recours complexes pour tenter de résoudre une problématique qui, dans les faits, est inexistante¹⁴.

En contre-interrogatoire sur l'amendement de l'article 100 portant sur l'accès à l'appareillage comme condition préalable à la livraison, Hydro-Québec indique que les démarches effectuées lors du raccordement de la bâtisse visent le propriétaire pour que celui-ci s'assure des accès et des dégagements nécessaires au niveau du compteur. En cours d'abonnement, lors de problèmes d'accès, le Distributeur intervient d'abord auprès du propriétaire ou du concierge et en dernier lieu auprès du client qui est responsable de l'abonnement et qui pourrait en subir les conséquences¹⁵.

2.1.3 GARDIENNAGE

En ce qui concerne le gardiennage des installations d'Hydro-Québec sur la propriété desservie, le Distributeur propose un ajustement à l'article 103 précisant que le client en est responsable, sauf si l'appareillage se situe dans un lieu sous le contrôle d'un tiers¹⁶.

¹² Pièce HQD-10, document 2 amendé le 11 septembre 2002, page 71.

¹³ Pièce HQD-10, document 2, 19 février 2002, page 72.

¹⁴ NS, volume 10, page 124.

¹⁵ NS, volume 12, page 85.

¹⁶ Pièce HQD-10, document 2 amendé le 28 août 2002, page 76.

2.2 POSITION DES INTERVENANTS

2.2.1 SEGMENTATION ALIMENTATION/UTILISATION

Tous les intervenants apprécient l'exercice de segmentation alimentation/utilisation d'Hydro-Québec qui a mené à la modification de nombreux articles et a clarifié les différentes responsabilités des locataires et des propriétaires. Ils sont, en général, d'accord avec les modifications apportées à la terminologie proposée au Règlement 634, à l'exception des points ci-après.

2.2.2 ARTICLE 15

L'ACEF de Québec souhaite qu'un locataire puisse demander lui-même le raccordement à la suite d'un débranchement et qu'il ne soit pas obligé de faire intervenir son propriétaire pour l'obtenir¹⁷. Elle se dit satisfaite de l'amendement proposé en audience par Hydro-Québec pour l'article 15 qui introduit la réserve de l'article 98. Un locataire interrompu peut alors lui-même demander le rebranchement.

2.2.3 ACCÈS AU COMPTEUR

OC soutient que le client ne peut être tenu responsable quand lui-même n'a pas accès au compteur et propose de modifier l'article 100 comme suit :

« Le gardien de l'appareillage doit permettre ou faire en sorte qu'il soit permis à Hydro-Québec et à ses représentants de pénétrer sur la propriété à desservir [...] »¹⁸

Ce libellé n'impose pas un fardeau indu au propriétaire détenteur des clés du local où sont situés les compteurs. Il permet en même temps au locataire de ne pas être victime de conséquences pouvant être majeures, tant en terme de coûts, que de démarches à entreprendre.

OC soumet que dans la mesure où l'on est dans le cadre d'un contrat réglementé, il est possible de déroger à la règle stipulant que les contrats n'ont d'effet qu'entre les parties.

¹⁷ Pièce 6, ACEF de Québec, page 2.

¹⁸ NS, volume 10, page 131.

OC appuie les commentaires des autres intervenants. En outre, cette intervenante soumet que l'avis de 10 jours au propriétaire proposé à l'article 97.2 lui apparaît court en raison des contraintes et démarches que cela implique¹⁹.

L'UC/RCLALQ soutient que les responsabilités dont il est présentement question ne sont pas de droit civil, mais bien de droit administratif. L'exercice de sa compétence par la Régie sert à protéger les consommateurs face à un monopole.

Selon l'UC/RCLALQ, l'article 100 peut être libellé de façon générale permettant à Hydro-Québec de faire porter la responsabilité de l'accès au compteur à quiconque en a effectivement la garde ou en contrôle l'accès²⁰ et il considère que le Distributeur doit s'adresser au propriétaire lorsque celui-ci contrôle l'accès au compteur de son locataire. L'UC/RCLALQ veut éviter qu'un locataire, non-gardien de l'équipement, soit l'unique cible d'Hydro-Québec pour obtenir l'accès au compteur. Ce locataire ne peut être privé du service de l'électricité parce que le Distributeur n'a pas eu accès à ses installations pour faire la lecture du compteur. Rien en droit ne l'interdit et cela correspond aux règles d'équité. Dans l'intérêt public, la Régie doit tenir responsable celui qui empêche l'accès au distributeur de l'électricité.

L'UC/RCLALQ soumet que, sous la menace d'une interruption, les procédures que les locataires seront obligés de prendre et les coûts afférents seront énormes²¹. Ceux-ci devront, par exemple, avoir recours aux tribunaux, tel que la Régie du logement, pour contraindre leur propriétaire à donner l'accès à Hydro-Québec. De plus, ils risquent d'être privés de service d'électricité pendant la période de ces recours.

L'UC/RCLALQ propose une modification similaire à celle d'OC pour l'article 100. Pour l'article 97.2, il propose le texte suivant :

« Dans le cas où Hydro-Québec ne peut accéder à ses installations en contravention de l'article 100, et que cet accès est contrôlé par un propriétaire, ou son mandataire, ou un administrateur autre que le titulaire de l'abonnement, elle demande par écrit à ce propriétaire, ce mandataire, ou cet administrateur de lui donner accès à ses installations dans un délai de 10 jours, à défaut de quoi, elle pourra prendre tous les moyens à sa disposition pour accéder à ses installations. »²²

¹⁹ NS, volume 10, page 133.

²⁰ Pièce UC/RCLALQ-1, page 11.

²¹ NS, volume 10, page 91.

²² Pièce UC/RCLALQ-1, page 11.

2.2.4 GARDIENNAGE

Les intervenants approuvent les dernières propositions d'Hydro-Québec suggérant une modification de l'article 103 pour exclure les responsabilités du client lorsque l'appareillage se situe dans un lieu sous le contrôle d'un tiers.

2.3 RÉPLIQUE D'HYDRO-QUÉBEC

Hydro-Québec soumet que, dans le cadre d'un contrat d'utilisation de l'électricité avec le client, elle doit pouvoir livrer et mesurer l'électricité. Hydro-Québec n'a pas à se rendre chez son client pour livrer son bien. Cependant, elle doit avoir accès à ses installations pour effectuer le mesurage de l'énergie.

Hydro-Québec soutient que, si on modifie l'article 100 pour prévoir que le propriétaire ou le gardien des équipements doit donner l'accès, elle ne pourrait interrompre le gardien parce qu'elle n'a pas de contrat avec lui, mais avec le client. Pour qu'une obligation ait de la valeur, il faut une sanction.

Hydro-Québec soumet qu'elle ne veut pas imposer des obligations indues au locataire et dans les faits, aucun locataire n'a été interrompu pour cette raison. L'accès au compteur est conditionnel au service d'électricité. Le Distributeur propose d'enlever la notion de client à l'article 100 et de prévoir simplement que, pour que l'électricité puisse être livrée, Hydro-Québec doit avoir accès en tout temps au compteur, peu importe que cet accès lui soit fourni par le propriétaire, le locataire ou un tiers. Si elle ne peut y avoir accès, la seule personne qu'elle peut sanctionner, c'est le client qui dans certains cas est locataire.

2.4 OPINION DE LA RÉGIE

2.4.1 SEGMENTATION ALIMENTATION/UTILISATION

La Régie accueille la proposition du Distributeur relative à la modification des définitions et aux modifications apportées au Règlement 634 résultant de l'exercice de segmentation en 2 volets soit « l'alimentation de l'électricité » et « l'utilisation de l'électricité ». La Régie accueille aussi la modification de l'article 15 proposée par Hydro-Québec. Les intervenants acceptent l'ensemble de ces modifications.

2.4.2 ACCÈS AU COMPTEUR

Les ajouts et modifications proposés par Hydro-Québec permettent d'atténuer les problèmes associés à l'accès au compteur pour le distributeur et pour les clients locataires.

L'ajout de l'accès comme condition préalable à la livraison vise, selon Hydro-Québec, les démarches avec le propriétaire au moment du raccordement de l'immeuble et, comme le Distributeur est disposé à enlever la notion de client au deuxième alinéa de l'article 100, la Régie accepte la proposition d'Hydro-Québec précisant que l'accès à l'appareillage de mesurage est une condition préalable à la livraison de l'électricité.

Pour le second alinéa de l'article 100, la Régie note qu'Hydro-Québec a déjà une relation contractuelle avec le propriétaire ou son mandataire pour l'alimentation de l'immeuble. C'est le « requérant » qui doit en faire la demande. De plus, lorsque les compteurs d'un immeuble à logement ne sont pas accessibles, c'est l'alimentation de l'immeuble qui pourrait être interrompue, ce qui est cohérent avec le premier alinéa de l'article 100. Le requérant et les clients sont alors concernés. La Régie retient le libellé du Distributeur pour l'article 100 car celui-ci élargit la portée de cet article vis-à-vis la responsabilité de l'accès :

« L'accès à l'appareillage de mesurage est une condition préalable à la livraison de l'électricité.

Hydro-Québec et ses représentants doivent pouvoir pénétrer sur la propriété desservie dans les cas suivants : [...] »

Lorsqu'il a des difficultés d'accès aux compteurs, Hydro-Québec peut agir sur les deux relations contractuelles en présence, soit avec le requérant soit avec le client. D'ailleurs, pour effectuer ses relevés, le Distributeur recherche déjà le responsable de l'accès aux compteurs et initie actuellement ses démarches auprès du propriétaire ou de son mandataire si c'est lui qui restreint et contrôle l'accès.

La Régie accepte la modification de l'article 100, tel que proposé par le Distributeur. L'exercice du pouvoir d'interruption pour absence d'accès aux installations est rare, aucun cas précis n'ayant été mis en preuve. Hydro-Québec a aussi indiqué que dans la pratique, lors de problèmes d'accès, elle intervient d'abord auprès du propriétaire et seulement en dernier recours auprès du locataire, lorsque ce dernier ne contrôle pas l'accès au compteur. La rédaction de l'article 100 confère donc au Distributeur la possibilité de rejoindre la personne pouvant véritablement donner l'accès au compteur.

En outre, la Régie accepte les modifications de l'article 96, 2^e alinéa, ainsi que le nouvel article 97.2, tels que proposés par Hydro-Québec, à l'exception d'une modification du délai précisé. La Régie considère un délai de 30 jours essentiel pour permettre aux locataires menacés d'interruption d'intervenir auprès du propriétaire ou de son mandataire. La Régie est d'avis que cette intervention peut impliquer des démarches relativement longues et plus facilement réalisables à l'intérieur d'un délai de 30 jours.

2.4.3 GARDIENNAGE

La Régie accepte la proposition d'Hydro-Québec modifiant l'article 103. Un client ne peut être responsable d'un appareillage lorsqu'il est situé dans un lieu sous le contrôle d'un tiers.

3. ENTENTES DE PAIEMENT

Dans ses pratiques actuelles de recouvrement, Hydro-Québec offre des ententes de paiement à ses clients ayant des difficultés financières, leur permettant ainsi d'étaler leur dette et d'éviter une interruption du service s'ils respectent cette entente. La codification des modalités reliées à ces ententes constitue une préoccupation de la part des trois intervenants de cette phase.

Dans sa décision D-2001-259, la Régie statue qu'elle a pleinement compétence sur les ententes de paiement et qu'il y a un besoin d'encadrement réglementaire en cette matière. Cependant, elle précise ne pas vouloir intervenir dans tous les cas, mais seulement pour prévenir les abus. Elle demande à Hydro-Québec, en collaboration avec les intervenants concernés, de déposer une proposition pour le 1^{er} mars 2002, relativement aux modalités d'encadrement des ententes de paiement. Ce sujet demeure l'élément central de la phase 3 du présent dossier.

3.1 POSITION DU DISTRIBUTEUR

Le Distributeur soumet, en premier lieu, que la Régie dispose de deux types de compétence en ce qui a trait aux conditions de service de l'électricité. Selon les articles 31 (1) et 31 (4), de la *Loi sur la Régie de l'énergie*²³ (la Loi), elle fixe les conditions de service applicables

²³ L.R.Q., c. R-6.01.

et elle s'assure du respect de ces conditions par le Distributeur, dans le cadre de l'examen des plaintes des consommateurs. Hydro-Québec propose plusieurs modifications introduisant la notion d'entente de paiement dans le Règlement 634 ainsi qu'un protocole énonçant ses engagements en matière de recouvrement.

Hydro-Québec précise qu'elle négocie plus de 600 000 ententes de paiement par année pour environ 400 000 clients en recouvrement et certains d'entre eux font l'objet de plusieurs ententes dans une année.

Le nombre de plaintes liées aux ententes de paiement ainsi qu'aux interruptions de service qui sont acheminées à la Direction des services de recouvrement se situait à 939 en 2001; 29 d'entre elles ont été portées en appel au Directeur régional. En 1999 et 2000, ce nombre était aux environs de 3 000 et plus de 130 cas d'appel avaient été dénombrés²⁴. De 1998 à 2001, le nombre d'interruptions de service a varié entre 25 000 et 37 000 et ces interruptions sont estimées à 12 300 pour 2002²⁵.

En ce qui concerne les ententes de paiement, le Distributeur définit ses objectifs et attentes comme suit :

- « • *Hydro-Québec doit pouvoir assurer une gestion responsable et équitable de l'activité recouvrement;*
- *Hydro-Québec doit conserver la souplesse et la flexibilité essentielles au processus d'ententes;*
- *Hydro-Québec juge essentiel le maintien du processus de négociation. »*²⁶

En fonction de ces objectifs et attentes, le Distributeur soumet que la « raisonnable », tout comme « l'abus », sont des notions subjectives irréconciliables avec le caractère normatif que doit avoir une disposition réglementaire.

En matière d'ententes de paiement, Hydro-Québec prétend qu'on ne peut codifier des critères ou des notions de « raisonnable » ou « d'abus » appréciés à la lumière de la situation particulière de chaque client.

La Régie, lorsqu'elle examine une plainte, doit vérifier si le Distributeur a bien suivi les conditions de service de l'électricité. En conséquence, il faut des règles applicables claires.

²⁴ Pièce HQD-17, document 2, pages 3 et 4.

²⁵ Pièce HQD-16, document 3, page 7.

²⁶ Pièce HQD-16, document 1, page 6.

Selon le Distributeur, fixer des règles normatives dans le Règlement 634 à l'égard des ententes de paiement lui enlève la souplesse nécessaire à la prise d'ententes, chaque cas étant spécifique²⁷.

Afin d'éviter les « abus », le Distributeur propose, comme alternative à la codification, le dépôt d'un protocole par lequel il prend des engagements formels auprès de la Régie, des intervenants et de sa clientèle.

Le Distributeur s'engage aussi, dans ce protocole à fournir un bilan des dossiers d'ententes de paiement pour lesquels le client a demandé une révision et à tenir une rencontre technique annuelle afin de discuter de ce bilan avec la Régie et les intervenants. Avec la collaboration de ces derniers et par le biais de ces rencontres, le Distributeur s'engage, finalement, à maintenir et à améliorer ses méthodes en recouvrement. La meilleure stratégie d'intervention, selon Hydro-Québec, est de prévenir les cas problèmes plutôt que d'intervenir dans des cas individuels de proposition d'ententes insatisfaisantes. Le Distributeur va certes s'assurer de faire ses devoirs avant de se présenter devant la Régie en rencontre technique²⁸. Il demande à la Régie de prendre acte de ce protocole²⁹.

De plus, selon Hydro-Québec, il est nécessaire d'éviter que la codification de règles concernant les ententes de paiement n'incite les consommateurs à requérir systématiquement l'intervention de la Régie. Cela risque d'alourdir considérablement le processus réglementaire³⁰. Selon Hydro-Québec, il est aussi important de maintenir le processus de négociation et l'outil que constitue l'interruption. Le Distributeur démontre qu'une entente est conclue à la suite de l'interruption et le service rétabli en deux jours dans 53 % des cas et en dix jours pour 77 % des interruptions³¹.

Enfin, Hydro-Québec réfère au caractère quasi-judiciaire du processus de plainte devant la Régie. Celui-ci est spécifiquement prévu dans sa Loi et il n'est nullement approprié au contexte particulier des ententes de paiement. Selon le Distributeur, la conciliation prévue par la Loi ne constitue qu'une étape supplémentaire dans ce processus quasi-judiciaire³² et la médiation proposée l'alourdit encore plus.

Hydro-Québec propose, en plus de son protocole, de codifier à l'article 96, alinéa 2, l'interdiction d'interrompre le service d'électricité tant et aussi longtemps qu'une entente de

²⁷ Pièce HQD-16, document 1, page 8.

²⁸ NS, volume 11, page 26 et volume 13, pages 74 et 82.

²⁹ NS, volume 13, page 151.

³⁰ Pièce HQD-16, document 1, pages 8 et 9.

³¹ Pièce HQD-21, engagement 2, page 3.

³² Pièce HQD-16, document 1, pages 9 et 10.

paiement est respectée³³. Elle propose également de codifier à l'article 96.2 qu'elle s'engage à proposer une entente de paiement à tout client résidentiel avant de procéder à une interruption de service³⁴.

Cette dernière proposition est liée à la condition que le client se manifeste auprès d'Hydro-Québec, puisque l'entente de paiement est proposée « *à la demande du client* ». En outre, elle définit à l'article 3 du Règlement 634 l'entente de paiement comme « *Les termes d'un accord visant le remboursement des sommes dues suivant des modalités autres que celles prévues à l'article 90.* »³⁵

3.2 POSITION DES INTERVENANTS

Les attentes des intervenants se rejoignent sur les principaux objectifs suivants :

- Ils considèrent indispensable de codifier la possibilité de conclure une entente de paiement avec le Distributeur afin de permettre à la Régie d'exercer sa compétence;
- L'entente de paiement proposée au client éprouvant des difficultés financières doit être raisonnable et tenir compte de sa situation particulière et de sa capacité de payer;
- Le processus d'interruption de service doit être suspendu en cas de plainte du client sur l'entente proposée, en cas de recours à l'interne chez le Distributeur et en cas de recours à la Régie.

Les intervenants considèrent que, malgré la bonne volonté d'Hydro-Québec actuellement, la taille de l'entreprise est telle qu'un consommateur qui s'estime lésé doit pouvoir recourir à un tiers neutre et indépendant en matière d'ententes de paiement.

Avec sa proposition, le Distributeur demeure toujours la seule instance décisionnelle et, actuellement, un client qui se sent démuni devant un monopole recherche principalement de l'aide auprès des organismes de protection des consommateurs.

L'ACEF de Québec et l'UC/RCLALQ suggèrent que la Régie assume aussi le rôle dévolu à l'ancien Commissaire aux plaintes qui a été aboli en février 1998, soit quelques mois après la création de la Régie. Les plaintes qu'il traitait concernaient principalement des cas de

³³ Pièce HQD-16, document 2 amendé, page 3.

³⁴ Pièce HQD-16, document 2 amendé, page 4; NS, volume 13, page 70.

³⁵ Pièce HQD-16, document 2 amendé le 4 octobre 2002, page 5 amendée.

suspension d'alimentation électrique pour défaut de paiement de l'électricité, et la grande majorité de ses recommandations étaient suivies.

Les intervenants accueillent favorablement le protocole proposé par Hydro-Québec, surtout les engagements énoncés aux paragraphes A) à H), mais expriment aussi certaines préoccupations particulières et soumettent des propositions pour y répondre.

ACEF DE QUÉBEC

Selon l'intervenante, la proposition du Distributeur est irrecevable, parce qu'Hydro-Québec demeure juge et partie dans le traitement d'une plainte.

L'intervenante ajoute que depuis 1998, l'ensemble des consommateurs peut faire appel à la Régie, à l'exception des consommateurs en difficulté de paiement. Ceux-ci sont généralement des consommateurs à faible revenu ou en situation financière difficile et, présentement, aucun mécanisme d'appel indépendant n'existe lorsqu'ils ne peuvent en arriver à une entente de paiement ou lors d'interruption de service.

Quant à la notion de « raisonabilité » que les intervenants souhaitent codifier dans les conditions de service, l'ACEF de Québec dépose plusieurs exemples de textes législatifs mentionnant cette notion de « raisonabilité » dans des situations analogues.

L'ACEF de Québec demande de codifier les pratiques commerciales d'Hydro-Québec en ce qui a trait aux divers avis qui doivent précéder l'interruption de service. En matière d'ententes de paiement, elle estime nécessaire de codifier la nécessité de respecter la capacité de paiement du client, la possibilité d'étalement de la dette sur 48 mois ainsi que le recours à la Régie pour le consommateur insatisfait en difficulté de paiement. Selon l'ACEF de Québec, la codification incitera Hydro-Québec à fournir un effort continu et durable pour parvenir à des ententes de paiement. Le recours à la Régie est non seulement une obligation légale selon l'intention du législateur, mais un droit absolu pour le consommateur concerné.

En ce qui concerne le protocole, L'ACEF de Québec suggère qu'il soit intégré dans le Règlement 634 ou inclus en annexe à celui-ci³⁶.

OC

³⁶ Commentaires de l'ACEF de Québec, 3 mai 2002, page 3.

OC soumet que l'obligation légale pour le Distributeur d'offrir une entente de paiement raisonnable permet d'éviter l'abus et l'arbitraire, tout en maintenant la souplesse et la flexibilité dont Hydro-Québec a besoin pour conclure ces ententes de paiement³⁷.

Cette intervenante se déclare en faveur du processus d'appel interne au Directeur régional du Distributeur et précise qu'en cas de codification des ententes de paiement, ce processus doit demeurer; l'appel possible devant la Régie doit intervenir après la réponse du Directeur régional³⁸.

OC considère que le protocole constitue un outil de fonctionnement et d'évaluation de qualité³⁹. L'intervenante soutient que la Régie doit l'adopter et constater les engagements du Distributeur dans sa décision, sans quoi, le Distributeur pourrait y obvier sans aucune réelle contrainte ou réelle pénalité. Le protocole doit faire partie intégrante de la décision et doit être constaté.

Citant le professeur Garant⁴⁰, l'intervenante soumet qu'un acte normatif est une norme générale ou impersonnelle s'appliquant à un nombre indéterminé de personnes, ce à quoi correspond le caractère raisonnable que l'on veut voir codifier puisqu'il peut s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes.

Contrairement à la décision particulière, qui peut souvent constituer un acte normatif pour le cas particulier dont elle dispose mais qui est dans ce cas individualisé dès le point de départ, il est fort possible qu'un règlement ne soit appliqué qu'à une seule personne ou une seule situation. Ceci n'empêchera pas de considérer la norme édictée comme générale et impersonnelle si la spécificité de cette norme apparaît au moment de l'appliquer. Le caractère de « raisonabilité » sera constaté par les engagements du Distributeur et la décision de la Régie.

Quant à la crainte légitime qu'un nombre incalculable de plaintes inondent la Régie, l'intervenante opine, à l'instar de l'ACEF de Québec, que la codification aura un effet sur la qualité des rapports du Distributeur avec ses clients et constituera un incitatif supplémentaire à l'excellence et à la performance.

UC/RCLALQ

³⁷ NS, volume 11, pages 163 et 164.

³⁸ NS, volume 11, page 166.

³⁹ Commentaires d'OC, 8 juillet 2002, page 4.

⁴⁰ NS, volume 13, pages 117 à 120; P. Garant, *Droit administratif*, volume 1, page 392.

Cet intervenant soutient que les situations d'abus persistent et que ce sont principalement les Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), les CLSC ou les bureaux de député qui jouent ce rôle d'intermédiaire entre le monopole d'état et le consommateur.

L'intervenant ajoute que la création du Commissaire aux plaintes avait donné un certain répit aux ACEF et que, à la suite de l'abolition de ce bureau en 1998, les ACEF ont été sollicitées à nouveau pour reprendre ce rôle de médiation entre Hydro-Québec et des centaines de clients en matière d'ententes de paiement⁴¹.

Dans un deuxième temps, l'intervenant demande à la Régie d'intervenir dans un cadre plus formel lors de cas pouvant être abusifs⁴². Il propose que le recours soit limité aux clients ayant reçu le préavis d'interruption et après que les recours à l'interne chez le Distributeur soient épuisés⁴³.

L'intervenant reconnaît que la procédure des plaintes est un peu lourde comme tout autre recours. Toutefois, il soutient que ce processus ne doit pas être écarté pour autant. La Régie peut limiter son intervention aux cas d'abus.

L'intervenant juge non fondée l'appréhension d'Hydro-Québec de voir le processus réglementaire envahi par un nombre important de recours à la Régie. Selon lui, le nombre de cas qui pourraient être entendus par la Régie devrait demeurer relativement bas. En 2001, 29 cas se sont rendus au dernier échelon du processus interne de révision du Distributeur. En outre, les engagements d'Hydro-Québec permettent de croire que les ententes de paiement proposées seront raisonnables⁴⁴.

L'UC/RCLALQ accueille favorablement les paragraphes A) à H) du protocole proposé. Quant aux paragraphes I), J) et K), bien que les rencontres techniques proposées pourraient être pertinentes pour évaluer les pratiques de recouvrement d'Hydro-Québec, l'intervenant juge qu'elles ne résoudre pas les problèmes individuels⁴⁵ et n'apporteront pas d'aide concrète aux consommateurs menacés d'interruption qui négocient une entente de paiement et ont besoin de médiation⁴⁶.

3.3 OPINION DE LA RÉGIE

⁴¹ NS, volume 11, pages 140 et 141.

⁴² NS, volume 11, pages 145 et 146.

⁴³ NS, volume 11, pages 147 à 153.

⁴⁴ Commentaires et propositions de UC/RCLALQ, 5 juillet 2002, pages 19 et 20.

⁴⁵ NS, volume 11, pages 143 et 144.

⁴⁶ NS, volume 11, page 158.

Aux termes de sa décision D-2001-259, la Régie conclut à sa compétence en matière d'entente de paiement et invite le Distributeur à déposer une proposition relativement aux modalités d'encadrement de ces ententes, préparée en collaboration avec les intervenants.

La Régie constate une évolution de la position du Distributeur sur l'encadrement et les modalités reliées aux ententes de paiement. Également, depuis le début du processus de révision du Règlement 634 enclenché par la Régie, les intervenants et le distributeur, de par leurs suggestions et leurs commentaires, ont contribué à l'avancement du dossier. La collaboration de tous a permis à la Régie d'effectuer son travail dans un climat d'ouverture.

Le Distributeur propose le dépôt d'un protocole énonçant ses engagements relativement au processus de recouvrement, y compris les recours administratifs en cas de désaccord ou d'insatisfaction.

De plus, le Distributeur dépose deux propositions de codification portant sur les ententes de paiement. Une première, soumise dans les jours précédant l'audience, prévoit le droit d'interrompre si le client ne respecte pas une entente de paiement et une deuxième, formulée en audience, prescrit l'obligation pour le Distributeur de proposer une entente de paiement à un client résidentiel qui en fait la demande avant de procéder à une interruption de service.

La Régie accepte les deux propositions de codification sur les ententes de paiement formulées par le Distributeur. La notion d'entente de paiement devient ainsi explicite au Règlement 634. Cela répond au besoin d'encadrement exprimé par la Régie dans sa décision D-2001-259 ainsi qu'à une des attentes communes des intervenants, soit qu'un client se voit reconnaître dans le règlement la possibilité de conclure une entente.

La Régie prend acte des engagements contenus aux paragraphes A) à H) inclusivement du protocole, quant au traitement des plaintes. La Régie accueille également la proposition du Distributeur sur le suivi proposé aux paragraphes I), J) et K) portant sur le bilan annuel, les rencontres techniques et les rapports de suivi.

La Régie estime que le processus d'appel et de révision à deux niveaux administratifs, conjugué au suivi proposé par le Distributeur dans son protocole, contribue à promouvoir l'offre d'entente raisonnable par le distributeur.

La Régie est aussi d'avis qu'à la suite des deux propositions du Distributeur et du dépôt de ses engagements dans le protocole, l'ouverture d'un recours quasi-judiciaire relativement aux 600 000 ententes de paiement n'est pas justifiée actuellement. Dans le cadre d'une

réglementation allégée, il est inapproprié qu'elle puisse intervenir sur le montant précis de chacune des ententes de paiement.

La Régie ne juge pas indiqué de codifier la suspension du processus d'interruption de service pendant les périodes de révisions administratives qu'un client peut exercer. Il serait inapproprié de priver le Distributeur de son droit d'interruption, un droit essentiel lors de ces négociations en matière de recouvrement, d'autant plus qu'il a dorénavant l'obligation de proposer une entente sur demande du client résidentiel.

De plus, depuis la codification de la suspension du droit d'interruption durant la période hivernale, le distributeur a déjà un droit restreint pour interrompre. Désormais, il ne s'agit plus d'une pratique ou d'une politique, mais d'une condition de service. Les impacts de cette nouvelle condition pour la réalisation de l'activité de recouvrement sont encore inconnus. Finalement, la Régie considère légitime qu'une entreprise fournissant un service soit payée pour ce service, même s'il s'agit d'un service public. De plus, l'ensemble des consommateurs bénéficie d'une réduction des mauvaises créances d'Hydro-Québec.

La Régie juge que le protocole peut lui servir de guide général dans son pouvoir de surveillance en matière de processus de recouvrement. Elle considère, en effet, important de pouvoir évaluer les pratiques de recouvrement d'Hydro-Québec sur une base continue lors des réunions techniques. Le suivi est essentiel et requiert tant la collaboration du Distributeur que la contribution des intervenants pour parvenir aux objectifs recherchés.

Depuis le début du dossier, le Distributeur a, en outre, instauré un guichet unique en matière de plaintes et le nombre d'appels au Directeur régional a sensiblement diminué, passant de plus de 130 par an à 29 en 2001. Tous les intervenants reconnaissent les efforts du Distributeur pour améliorer ses mécanismes de recouvrement et d'en uniformiser l'application sur tout son territoire. La codification vise, selon les intervenants, à en assurer la pérennité. Or, pour la Régie cet objectif de continuité est atteint par la simple adoption du protocole sans la nécessité de le codifier.

Il est vrai que ledit protocole n'a pas le même statut que les conditions de service fixées par la Régie, suivant le mandat qui lui a été confié. Comme il ne s'agit pas de conditions de service, toute contravention au protocole ne peut faire l'objet de plainte et de mesure de redressement. Cependant, la Régie tient à préciser qu'il constitue un des éléments importants sur lesquels elle fonde la présente décision et que c'est en raison même de ces engagements complémentaires et annexés qu'elle accueille les propositions du Distributeur en matière d'ententes de paiement. Le suivi proposé permettra d'en analyser les résultats, de faire le bilan et de déterminer de l'opportunité de mesures ultérieures, le cas échéant.

4. TEXTE CONSOLIDÉ ET FRAIS DES INTERVENANTS

Le 28 août dernier, le Distributeur a proposé un échéancier qui prévoyait une implantation du Règlement 634 modifié pour le 15 janvier 2003. La Régie demande à Hydro-Québec de déposer le texte consolidé du Règlement 634 dans les 60 jours de la présente décision pour son approbation et de lui préciser l'échéancier d'implantation prévu. La Régie statuera alors sur la date d'entrée en vigueur des modifications des phases 2 et 3.

La Régie demande au Distributeur de prévoir une diffusion à toute sa clientèle des nouvelles conditions du service d'électricité.

La Régie reconnaît utile à ses délibérations la participation des intervenants ACEF de Québec, OC et UC/RCLALQ, de façon générale. Elle réserve cependant sa décision sur l'établissement du degré d'utilité de chaque intervention et du montant des frais.

Elle permet auxdits intervenants de soumettre leur demande de paiement de frais détaillés relatifs à la phase 3 du présent dossier, dans les 30 jours de la présente et selon les barèmes déjà utilisés dans la présente affaire.

VU ce qui précède

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁴⁷;

La Régie de l'énergie :

⁴⁷ L.R.Q., c. R-6.01.

ACCUEILLE les propositions d'Hydro-Québec de modifications au Règlement 634 relatives aux relations propriétaires-locataires, à l'exception du second alinéa de l'article 97.2 qu'elle modifie comme suit :

Article 97.2, alinéa 2 :

[...] En pareil cas, l'information est transmise 30 jours avant l'envoi de l'avis d'interruption prévu à l'article 97, avec copie conforme au client.

ACCUEILLE les propositions d'Hydro-Québec de modifications au Règlement 634 relatives aux ententes de paiement;

PREND ACTE des engagements du Distributeur inclus aux paragraphes A) à H) du protocole annexé de la présente décision;

ACCEPTTE les propositions du Distributeur énoncés aux paragraphes I), J) et K) du protocole annexé relatifs au dépôt d'un bilan, à la tenue d'une rencontre technique pour faire le bilan du processus de recouvrement;

ORDONNE à Hydro-Québec de déposer, pour approbation par la Régie, le texte consolidé du Règlement 634 dans les 60 jours de la présente décision;

DEMANDE au Distributeur de prévoir une diffusion à toute sa clientèle des nouvelles conditions du service d'électricité;

RÉSERVE sa décision relativement à la date d'exécution de la présente décision;

RECONNAÎT, de façon générale, utile à ses délibérations la participation des intervenants ACEF de Québec, OC et UC/RCLALQ;

PERMET auxdits intervenants de soumettre leur demande de paiement de frais détaillés relatifs à la phase 3 du présent dossier, dans les 30 jours de la présente;

RÉSERVE sa décision sur l'établissement du degré d'utilité de chaque intervention et du montant des frais.

Lise Lambert
Présidente

Anthony Frayne
Régisseur

François Tanguay
Régisseur

Liste des représentants :

- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec) représentée par M. Vital Barbeau;
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ) représentée M^e Pierre Huard;
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Association des industries forestières du Québec (AQCIE/AIFQ) représenté par M^e Guy Sarault;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Gazifère Inc. représentée par M^e Pierre Paquet;
- Hydro-Québec représentée par M^e Jacinte Lafontaine;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Yves Fréchette;
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Pierre Tourigny;
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) représentée par M^e Jocelyn B. Allard;
- Union des consommateurs et Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (UC/RCLALQ) représenté par M^e Eve-Lyne H. Fecteau;
- M^e Pierre Rondeau pour la Régie de l'énergie.

ANNEXE A

2 pages

L.L. _____

A.F. _____

F.T. _____

PROTOCOLE D'ENTENTE POUR LA CLIENTÈLE RÉSIDENIELLE

En ce qui concerne les modalités d'encadrement des ententes de paiement par la Régie, Hydro-Québec propose le dépôt d'un protocole énonçant les engagements du Distributeur en matière de maintien et d'amélioration des façons de faire en recouvrement et en matière de recours du client quant aux ententes de paiement :

- A) Hydro-Québec s'engage à servir sa clientèle résidentielle en recouvrement en tenant compte des besoins particuliers de celle-ci, dans le cadre d'une saine gestion financière et dans un souci d'équité envers l'ensemble de la clientèle;
- B) Hydro-Québec accepte d'étaler des sommes en souffrance en vertu d'ententes de paiement négociées avec le client qui éprouve des difficultés à régler sa facture à échéance. Les versements convenus s'ajoutent au paiement de la consommation courante;
- C) Hydro-Québec s'engage à ne procéder à une interruption de service que lorsque toutes les tentatives de recouvrement auront échoué;
- D) Hydro-Québec réitère sa volonté de poursuivre sa collaboration avec les intervenants du milieu dans la recherche de solutions durables pour la clientèle à faible revenu;
- E) Hydro-Québec s'engage à informer le client du processus de traitement des plaintes et de lui en faciliter l'accès;
- F) Hydro-Québec s'engage à offrir au client insatisfait l'opportunité de demander la révision de l'entente proposée en s'adressant à un guichet unique au sein de la Direction des services de recouvrement (la « DSR »);
- G) Hydro-Québec s'engage à permettre au client toujours insatisfait d'en appeler à un niveau hiérarchique supérieur, ne relevant pas de la DSR;
- H) Hydro-Québec s'engage à assister le client dans la formulation et l'acheminement de sa demande de révision et ce, à toutes les étapes du processus;

-
- I) Hydro-Québec s'engage à fournir une fois l'an un bilan des dossiers d'ententes de paiement pour lesquels le client a demandé la révision;
 - J) Hydro-Québec s'engage à tenir une rencontre technique afin de discuter du bilan et de permettre la formulation de recommandations, le cas échéant;
 - K) Hydro-Québec s'engage à fournir un rapport quant au suivi des recommandations qui lui seront formulées.