

PROPOSITIONS DE L'ACEF DE QUÉBEC

**SUR LES MODALITÉS D'ENCADREMENT DES
ENTENTES DE PAIEMENT
AVEC HYDRO-QUÉBEC**

**POUR CONSOMMATEURS EN DIFFICULTÉ DE
PAIEMENT**

**ET SUR LES RESPONSABILITÉS PROPRIÉTAIRES-
LOCATAIRES**

**DOSSIER R-3439-2000 (phase 3)
Dépôt à : Régie de l'énergie
5 JUILLET 2002**

Rappel du contexte et mise en situation juridique

Le 5 décembre 1996, l'Acef de Québec déposait un Mémoire à la Commission parlementaire consultative sur le Projet de loi 50 visant la création d'une Régie de l'énergie québécoise.

Le 19 décembre 1996, le gouvernement du Québec adoptait la Loi sur la Régie de l'énergie, et la Régie entrait officiellement en fonction le 2 juin 1997.

Cependant, l'adoption de cette loi abolissait ipso facto l'existence du Commissaire aux plaintes des clients des distributeurs d'électricité, pour confier dorénavant son rôle de traitement des plaintes des consommateurs à la Régie de l'énergie nouvellement créée (L.R.E. art 160).

Le poste de commissaire aux plaintes avait été créé pour sa part en 1989 seulement, suite à des revendications faites pendant une dizaine d'années (on pourrait commenter ici que « plus ça change et plus c'est pareil ! ») par les associations de consommateurs et d'autres organisations, afin de permettre aux consommateurs d'avoir une possibilité de recours face à des décisions arbitraires et unilatérales rendues par Hydro-Québec à l'égard de ses clients, et particulièrement de ceux en difficulté de paiement que nos associations rencontraient nombreux depuis longtemps déjà dans leur pratique de consultation budgétaire.

Dans son dernier Rapport annuel en 1996-1997, le commissaire aux plaintes indiquait (p. 13 et 14 du Rapport) : « Les demandes en matière de suspension d'alimentation ont été les plus nombreuses : 872, soit 54,8 % de l'ensemble des demandes recevables reçues ... Il est à noter que, dans la majorité des cas, la suspension avait déjà eu lieu au moment où l'intervention a été demandée ... En matière de suspension d'alimentation, 70,1 % des cas ayant fait l'objet d'une intervention d'urgence de notre part ont été réglés à la suite d'une entente de paiement entre les parties. » Dans les cas où des recommandations ont dû être faites par le commissaire, soit 33, ces recommandations ont été acceptées dans 28 dossiers, soit 84,8 % des cas. Nous pouvons donc constater que le commissaire jouait un rôle utile et important pour faciliter le règlement et la prise d'ententes entre consommateurs en difficulté de paiement et Hydro-Québec, afin de permettre d'éviter ou de rétablir les coupures d'un service aussi essentiel que celui de l'électricité.

Il faut peut-être rappeler ici, et les rapports annuels du commissaire aux plaintes sont là pour en témoigner, qu'au cours des années 1990 Hydro-Québec faisait en moyenne de 30,000 à 35,000 coupures de service par année dans le secteur résidentiel seulement, avec un pic de 38,800 coupures d'électricité en 1994. Ce n'est donc pas pour rien que les associations de consommateurs « chiâlent » comme dirait l'autre, et exigent de la Régie qu'elle remplisse la fonction pour laquelle elle a été créée à l'égard du traitement des plaintes des consommateurs en difficulté de paiement.

L'Acef de Québec s'était d'ailleurs, au moment de la consultation sur la Loi pour créer une Régie de l'énergie, montrée favorable au transfert du rôle du commissaire, qui n'avait qu'un pouvoir de recommandation en ce qui concerne le traitement des plaintes, à la nouvelle Régie qui elle devait avoir un réel pouvoir de révision puisqu'elle serait décisionnelle. Et même si la perfection n'est pas

de ce monde, nous pouvions espérer que l'existence d'un recours décisionnel extérieur à Hydro-Québec pourrait permettre de solutionner un nombre encore plus grand de litiges entre consommateurs et Hydro, avant même d'en arriver à l'exercice de cet ultime recours qu'est la coupure de service. Bref, jusque là tout apparaissait aller pour le mieux ! Du moins, on pouvait espérer la possibilité que s'améliorerait le traitement, trop souvent arrogant et intransigeant, infligé par Hydro-Québec à des consommateurs en difficulté de paiement, et cela simplement grâce à l'existence d'un recours possible à la nouvelle Régie de l'énergie.

D'autant plus que cette Régie se voyait expressément confier par sa Loi un rôle de protection des consommateurs, comme elle le rapporte et l'indique si bien elle-même sur la page d'accueil de son site web d'ailleurs : «La Régie de l'énergie est un organisme de régulation économique dont la mission consiste à assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs».

Au niveau de sa mission, il y est aussi dit que : « La Régie examine les plaintes des consommateurs insatisfaits des décisions rendues par ... les distributeurs ... dans l'application d'un tarif ou d'une condition de service ». Dans la décision D-2001-259 rendue par la Régie dans le cours de la présente cause le 12 novembre 2001, il a été clairement établi, malgré les représentations contraires faites depuis le début par Hydro-Québec, que « l'entente de paiement chez Hydro-Québec est un mode de paiement pour les clients en défaut de respecter les articles 90 et 94 du Règlement 634. En conséquence, elle constitue une condition de service », au sens de la Loi et du Règlement 634 plus particulièrement.

Dans cette décision la Régie a donc statué clairement déjà qu'elle a compétence en matière d'entente de paiement : « En d'autres termes , il revient à la Régie de déterminer, comme organisme de régulation, s'il est souhaitable, dans le cas présent, de codifier cette obligation de prise d'entente. La Régie a pleinement compétence pour imposer une telle obligation si elle le juge approprié. Les ententes de paiement constituent l'enjeu majeur pour Hydro-Québec et les intervenants dans la présente affaire ... Comme les pratiques d'Hydro-Québec varient à ce sujet dans le temps et sur le territoire québécois, il y a un besoin d'encadrement réglementaire. En conséquence, la Régie est d'opinion que l'exercice de sa compétence est souhaitable ».

De plus il est également établi dans la Loi que la Régie est seule compétente pour examiner les plaintes des consommateurs insatisfaits des décisions rendues par les distributeurs à l'égard d'un tarif ou d'une condition de service (L.R.E. art 31(4)). Hydro-Québec même constate cet état de fait juridique dans sa « Proposition » récente déposée le 12 avril 2002 (page 10 de 21).

Mise en place par la Régie d'une procédure de traitement des plaintes

Suite à une audience de la Régie de l'énergie pour l'approbation de procédures d'examen des plaintes des consommateurs par les distributeurs tenue au cours de 1997, celle-ci adoptait officiellement l'ensemble de ces procédures par sa décision D-98-25, le 13 mai 1998. Pour Hydro-Québec, de manière générale, cette procédure de traitement des plaintes prévoit que :

- 1- Toute plainte relative à l'application d'un tarif ou d'une condition de service d'électricité doit d'abord être présentée par le client au Service à la clientèle.
- 2- Si le client est insatisfait de la réponse obtenue, il doit adresser une plainte écrite à son distributeur. Celui-ci dispose alors d'un délai de 60 jours pour transmettre une décision écrite.
- 3- Si le consommateur demeure insatisfait de la décision rendue, il peut demander à la Régie d'examiner sa plainte, en déposant une plainte écrite à la Régie dans un délai de 30 jours de la réponse du distributeur.
- 4- La Régie examine alors la plainte sur dossier. Elle peut aussi tenir une audience sur demande.

Il est à noter que dans la procédure générale telle qu'adoptée, un recours à la Régie pour le consommateur insatisfait est prévu.

Lors de cette même audience sur la procédure d'examen des plaintes, une procédure spéciale accélérée a également été adoptée pour les clients dont le service est interrompu ou est menacé d'interruption sous le titre : « **Procédure accélérée d'examen des plaintes des clients d'Hydro-Québec, interrompus ou menacés d'interruption** ». En bref, cette procédure spéciale est ainsi formulée :

- 1.1- Lorsqu'un client est interrompu ou menacé de l'interruption du service d'électricité, il doit s'adresser à son bureau d'affaires. Si le client demeure insatisfait et qu'il désire formuler une plainte, cette plainte peut être formulée par écrit ou verbalement.
- 2.1- La plainte est alors traitée dans les quarante-huit (48) heures de sa formulation. À l'intérieur de ce délai, le chef Services à la clientèle confirme par écrit au client la position de l'entreprise, en la motivant et en indiquant, s'il y a lieu, le droit de recours à la Régie de l'énergie dans les (30) jours de la transmission de cette réponse d'Hydro.

Fait à remarquer dans cette procédure spéciale, il est toujours prévu un dernier recours possible à la Régie de l'énergie pour le consommateur en difficulté de paiement qui serait insatisfait d'une décision finale rendue par Hydro-Québec.

Mais alors, pourquoi ce recours pour le consommateur en difficulté de paiement que l'on menace ou à qui l'on a coupé l'électricité ne s'applique-t-il pas depuis que cette décision de la Régie a été rendue ?

Hydro-Québec Entreprise se moque des consommateurs

Encore une fois, jusque là tout semblait aller pour le mieux pour les consommateurs menacés d'interruption ou interrompus. N'eût été d'Hydro-Québec qui s'est empressée de plaider l'irrecevabilité, dès les premières plaintes déposées devant la Régie par des consommateurs en difficulté de paiement qui se sentaient lésés par l'attitude intransigeante du service de recouvrement de l'entreprise.

Hydro-Québec s'est bien moquée des consommateurs au moment de l'adoption des procédures d'examen des plaintes, et plus particulièrement de celle spécialement prévue pour les clients interrompus ou menacés d'interruption, car d'ores et déjà son intention était de plaider devant la Régie que ce type de plainte était irrecevable, pour l'en écarter complètement, parce que selon la Loi d'Hydro-Québec et plus particulièrement le Règlement 634 sur les conditions de service d'électricité, l'entreprise détenait seule tous les droits pour interrompre le service dans les cas de paiements en retard, après avoir tout simplement envoyé une avis légal de huit jours à cet effet, et que rien n'obligeait Hydro-Québec à prendre des ententes de paiement avec un consommateur en difficulté. Bref, la Régie avait un pouvoir d'intervention, mais aucun droit réel pour intervenir sur la base du Règlement 634 tel qu'il était à ce moment-là et qu'il est encore aujourd'hui, quatre années après une première décision d'irrecevabilité rendue dans ce sens le 25 mai 1998.

Cette situation loufoque et grossière, qu'il faut corriger, a donné lieu à la décision D-98-26 dans le dossier de plainte P-110-08 (S. Fortier c. Hydro-Québec) :

« La Régie ne peut, dans le présent contexte et à l'occasion de l'examen de cette plainte, décider de la politique de crédit et de recouvrement d'Hydro-Québec ... Il ne peut donc être envisagé qu'au cas par cas, la Régie modifie les conditions de fourniture (ou de service) prévues au Règlement 634 ou y ajoute ... Selon la Régie, cela pourrait être fait dans le cadre d'une autre audience (tarifaire par exemple). Quand elle révisera le règlement sur les conditions de fourniture régissant Hydro-Québec, la Régie pourrait entendre les représentations des intervenants et fixer alors certaines conditions générales relativement à la politique de crédit et de recouvrement du distributeur ou relativement aux interruptions de service ».

Dans d'autres décisions du même ordre, sur des plaintes de recouvrement et d'interruption de service (D-98-78, dossier P-110-18, G. Forest c. Hydro-Québec et D-98-79, dossier P-110-75, A. Parisée et F. Foucreault c. Hydro-Québec), le constat était encore une fois assez clair :

« La Régie doit vérifier, dans les cas où il y a eu interruption de service pour non-paiement de facture, que le client concerné a bien un compte en souffrance, qu'il a reçu l'avis de huit jours qu'il est en droit de recevoir et également que la procédure d'interruption ne contrevient pas à aucune autre disposition réglementaire ou légale. Mais rien n'oblige Hydro-Québec, dans le cadre de la réglementation présentement en vigueur, à accorder des modalités de paiement à un consommateur ».

Voilà le cul-de-sac ou vide juridique dans lequel les clients d'Hydro-Québec menacés d'interruption ou interrompus se retrouvent depuis que la Régie de l'énergie est en place, situation que nous devons avoir corrigée à la fin de la phase 3 de la présente audience.

Une audience pour réviser le Règlement 634 (R-3439-2000)

Suite à des pressions faites par les associations de consommateurs, encore une fois, pour que la Régie donne suite à son intention manifestée dès 1998 lors des décisions d'irrecevabilité rendues sur les plaintes des consommateurs en recouvrement, de combler ce vide juridique concernant le recouvrement ainsi que les ententes de paiement et les interruptions de service dans le Règlement 634 d'Hydro-Québec sur les conditions de fourniture de l'électricité, une décision procédurale (D-2000-35) pour l'examen dudit Règlement 634 en audience publique était rendue le 3 mars 2000 par la Régie sous l'appellation : « Audience sur les conditions de fourniture de l'électricité par Hydro-Québec » (R-3439-2000). Il est à noter que la Régie exerçait légalement sa compétence en matière de plaintes adressées par les consommateurs dans l'application des conditions de fourniture d'électricité depuis deux ans déjà par rapport à sa création, soit depuis le 11 février 1998... sauf pour ceux en difficulté de paiement évidemment..! Pour les associations de défense de droits des consommateurs comme la nôtre, préoccupées prioritairement par l'urgence de modifier le Règlement 634 afin de permettre à la Régie de pouvoir enfin exercer le pouvoir que le gouvernement lui avait confié en principe par législation, sur les modalités d'entente de paiement entre Hydro-Québec et ses clients en difficulté de paiement, le grand jour était arrivé de pouvoir aussi rendre enfin justice au peuple et pas seulement à César !.. Malheureusement, en parlant de César, c'était plutôt une méchante salade vinaigrée de tortueux détours administratifs qui nous attendait...

À titre préliminaire, la Régie identifiait certains sujets de discussion, soit: le contrat d'abonnement, les pratiques de crédit et de recouvrement, le mesurage – la facturation et les modalités de paiement, et l'information à la clientèle notamment à l'égard des frais de service. Une rencontre préparatoire avec les intervenants intéressés s'est déroulée le 26 avril 2000 à Montréal évidemment.

Dans une décision procédurale subséquente rendue le 23 mai 2000 (D-2000-95), la Régie établissait le cadre de l'audience relative à la révision du Règlement 634 sur les conditions de fourniture de l'électricité : sujets traités et calendrier de l'audience. Trois grands thèmes ont été retenus : le contrat d'abonnement et ses obligations, le mesurage et la facturation, et enfin les modes de paiement et les politiques de crédit et de recouvrement. La Régie ordonnait à Hydro-Québec de déposer des propositions de modifications au Règlement 634, le ou avant le 10 octobre 2000 sur les thèmes décrits précédemment.

Cependant, dès le mois de juin, Hydro-Québec a formulé à la Régie, soit les 2 et 28 juin 2000, deux demandes de remise ou report du dépôt de sa proposition, pour remettre ce dépôt au 3 novembre 2000. Mais surtout elle proposait de dissocier le thème 3, portant sur les politiques de

crédit et de recouvrement, des thèmes 1 et 2 sur le contrat d'abonnement et la facturation, pour ne traiter que des thèmes 1 et 2 dans la première phase de l'audience à venir.

Quant au thème 3 sur le recouvrement, « Hydro-Québec souligne que des travaux concernant le processus de recouvrement pour les personnes à faible revenu ont déjà été initiés par elle avec les représentants de consommateurs. Elle considère que ces travaux, dont les premières conclusions sont attendues pour la fin d'octobre 2000, enrichiront de façon importante ses propositions en matière de recouvrement » : ce qui reportait le dépôt de ses propositions sur le recouvrement au 28 janvier 2001. Mais nous le signalons encore une fois, si on compare les résultats financiers d'Hydro-Québec Entreprise sur la base de ses rapports annuels des deux dernières années aux propositions en matière de recouvrement déposées par Hydro depuis deux ans, nous ne pouvons que constater que ce sont surtout les coffres d'Hydro-Québec et du gouvernement qui se sont enrichis depuis, bien plus que les proposition tant attendues par les consommateurs en matière de recouvrement. Les associations de consommateurs, croyant encore dans la bonne foi d'Hydro-Québec, n'avaient pas formulé d'objections à ces deux demandes de remise d'Hydro. Tenant compte entre autres de la période estivale, nous voulions donner la chance à Hydro de déposer une proposition consistante sur le sujet. Naïfs ou inconscients, de grandes déceptions à répétition nous attendaient encore par la suite... La Régie a accueilli la demande de report d'Hydro et celle de la division du dossier pour traiter du recouvrement seulement dans une deuxième phase ; elle a donc fixé un nouveau calendrier d'audience en conséquence par sa décision D-2000-143 rendue le 24 juillet 2000.

Suite à l'audience relative aux thèmes 1 et 2 (phase 1) de la révision du Règlement 634 sur les conditions de fourniture ou de service d'électricité, la Régie publiait sa décision D-2001-60 le 28 février 2001. Elle y décidait de traiter à la phase 2 de l'audience, en plus des pratiques de recouvrement et d'interruption de service, les sujets suivants : exigence du numéro d'assurance sociale pour la demande d'abonnement, dépôts et garanties de paiement, informations à donner au client et aux tiers préalablement aux interruptions de service, information à donner au client relativement à son profil de consommation et à son efficacité énergétique, et modalités de correction de facture et rétrofacturation. La révision des articles concernant les responsabilités des propriétaires et des locataires s'est même ajoutée comme sujet par la suite. Mais le sujet primordial des pratiques de recouvrement se retrouvait lui encore une fois un peu comme un poisson noyé dans l'océan...

Cette audience publique pour traiter des sujets de la phase 2 s'est donc enfin tenue les 9, 10, 11 mai et 12 juin 2001. Dans sa décision D-2001-259 du 12 novembre 2001, la Régie de l'énergie émettait des opinions importantes sur sa compétence à l'égard des ententes de paiement entre Hydro-Québec et les clients en difficulté de paiement. Nous les résumons à nouveau (source : pp 44 et 45 de la décision) :

- « L'entente de paiement chez Hydro-Québec (...) est un mode de paiement pour les clients en défaut (...). En conséquence, elle constitue une condition de service. »
- « En d'autres termes, il revient à la Régie de déterminer, comme organisme de régulation, s'il est souhaitable, dans le cas présent, de codifier cette obligation de prise d'entente. »

- « Comme les pratiques d'Hydro-Québec varient à ce sujet dans le temps et sur le territoire québécois, il y a un besoin d'encadrement réglementaire. En conséquence, la Régie est d'opinion que l'exercice de sa compétence est souhaitable. »

Et c'est là que nous en sommes rendus ! Dommage qu'Hydro-Québec ne l'accepte pas.

La proposition d'Hydro : un refus encore une fois de la compétence de la Régie

Hydro-Québec s'oppose à codification des ententes de paiement dans les conditions de service depuis le début de la présente audience. Pour elle, l'entente de paiement est un processus de négociation entre Hydro-Québec et son client seulement : « mêlez-vous donc pas de nos affaires » qu'elle nous dit en d'autres termes. La proposition qu'elle a déposée le 12 avril dernier relève presque du mépris de cour. Si nous étions les avocats d'une grande entreprise, nous plaiderions certainement son « irrecevabilité », si vous nous permettez le jeu de mots.

Lors des rencontres techniques du 24 janvier et du 1^{er} mars 2002 avec les intervenants intéressés, Hydro-Québec fait savoir encore une fois clairement aux associations de consommateurs qu'elle ne croit pas à la possibilité de codifier quelque chose qui a du sens concernant la prise d'ententes de paiement. Elle refuse catégoriquement l'exercice d'un droit de recours individuel du consommateur en difficulté de paiement devant la Régie.

Hydro-Québec prend tout le monde pour « des enfants de chœur », et choisit plutôt de déposer à la Régie le 15 avril 2002 comme « Proposition sur les modalités d'encadrement en matière d'ententes de paiement », une page de bons souhaits et de vœux pieux sous la forme d'un simple énoncé d'engagements du distributeur en matière de recouvrement qu'elle dénomme pompeusement « **Protocole concernant les ententes de paiement** ». Un bien grand titre pour une page de texte vide de tout contenu réglementaire. Bref Hydro-Québec joue encore à l'autruche et demande à tout le monde de faire comme elle, c'est-à-dire de faire comme si la Loi sur la Régie de l'énergie et l'organisme créé par cet loi n'existaient toujours pas.

Le 3 mai 2002, nous transmettions à la Régie de l'énergie les « **Commentaires de l'ACEF de Québec sur la Proposition d'Hydro-Québec** », pour lui signaler que nous n'étions pas satisfaits de la proposition déposée par Hydro-Québec. Nous exprimions l'avis que la formule d'un protocole d'entente basé sur de simples engagements moraux constituait encore une fois une échappatoire de la part d'Hydro-Québec pour éviter de devoir faire face à la juridiction de la Régie en matière de recouvrement.

Le 15 mai 2002, la Régie de l'énergie publiait sa décision D-2002-110 établissant un calendrier pour la phase 3 du dossier R-3429-2000 relatif à la révision du Règlement 634, et qui porterait spécifiquement sur **les ententes de paiement et la clarification des responsabilités des propriétaires et des locataires**. Elle invitait conséquemment les intervenants à déposer leurs commentaires et propositions à cet effet pour le 5 juillet 2002.

Les PROPOSITIONS de l'Acef de Québec

La reconnaissance de l'électricité comme étant un « service essentiel »

- Afin d'établir une juste mesure et de rendre plus équitable la négociation entre le consommateur individuellement et une société d'état monopolistique qui gère un service essentiel au Québec, celui de l'électricité.
- Attendu qu'il est de notoriété publique de reconnaître l'électricité comme un service essentiel au Québec : des déclarations publiques autant de la part d'Hydro-Québec et de son président, de la Régie de l'énergie et de la Commission des services essentiels ayant déjà été faites à cet égard dans maintes circonstances.
- Afin que de telles déclarations ne soient pas utilisées simplement comme des slogans à visée publicitaire ou à des fins de marketing.
- Attendu que la Régie de l'énergie, dans sa décision D-2001-60 rendue le 28 février 2001 suite à la phase 1 de la présente audience statuait, à propos de la proposition que nous avons faite pour reconnaître l'électricité comme un service essentiel dans les dispositions générales du Règlement 634, que : « Dans sa formulation actuelle, la proposition de l'ACEF de Québec ne peut être accueillie ; cependant, la question des interruptions de service sera traitée lors de la phase 2 du présent dossier ».
- Attendu que toute proposition relative à la modulation de règles entourant le processus de recouvrement et d'interruption de service avait été laissée en suspens suite à la phase 2.

PROPOSITION

L'Acef de Québec propose d'inscrire formellement dans le Règlement 634 sur les conditions de service d'électricité, un nouvel article 96.3 qui commencerait ainsi :

96.3 En contrepartie du droit ultime d'interruption de service qui lui est consenti, Hydro-Québec devra tenir compte, avant d'exercer ce moyen de dernier recours dans le cas d'un client résidentiel que :

1° l'électricité est un service essentiel ;

La codification des pratiques commerciales déjà existantes à Hydro-Québec

Sont actuellement inscrites au Règlement 634, et dont le respect peut être vérifié en tout temps par la Régie en cas de plainte à l'effet contraire, les règles suivantes :

- un délai de paiement de 21 jours après facturation ;
- l'envoi d'un avis de retard informant le client de l'éventualité d'une interruption au moins 15 jours francs avant l'envoi de l'avis d'interruption ;
- un avis d'interruption au moins 8 jours francs avant l'interruption.

Hydro-Québec a amplement fait valoir lors des phases précédentes de l'audience, qu'elle respectait certaines pratiques commerciales clairement établies depuis longtemps dans l'entreprise, avant de procéder à une interruption du service résidentiel.

L'inscription de ces pratiques commerciales au Règlement 634 sur les conditions de service d'électricité permettrait à la Régie de vérifier si elles ont été respectées avant l'interruption de service, dans le cas d'une plainte de consommateur. Si elles ne sont pas réglementées, à quoi servent les « prétendues » pratiques commerciales d'un organisme réglementé, sinon à lui faire « belle jambe » devant l'organisme réglementaire.

PROPOSITION

L'Acef de Québec propose donc d'inscrire formellement « en 2° » du nouvel article 96.3 déjà proposé au Règlement 634, suite à l'alinéa 1°:

2° le processus d'avis écrits de recouvrement prévus dans ses pratiques commerciales, suite à l'échéance de paiement de 21 jours après facturation, est respecté :

- **rappel au 30^e jour**
- **avis de retard au 60^e jour**
- **pré-avis d'interruption au 65^e jour**
- **avis d'interruption au 90^e jour**

La codification de modalités générales d'encadrement des ententes de paiement

L'Acef de Québec fait valoir depuis le début de la présente audience la nécessité de codifier, ou d'inscrire au Règlement 634 sur les conditions de service d'électricité, les règles minimales à suivre pour assurer qu'en tout temps et tout lieu, Hydro-Québec prendra tous les moyens nécessaires pour tenter de parvenir à une entente de paiement raisonnable avec le consommateur en difficulté.

Pour nous, il ne s'agit surtout pas de mettre au point une table de barèmes du style « table d'impôt » qui permettrait à Hydro ou à la Régie de déterminer mathématiquement les modalités d'entente de paiement auxquelles chaque ménage aurait droit dans une situation particulière. Tous les intervenants qui ont l'expérience de la négociation d'ententes de paiement (et Hydro-Québec en fait d'ailleurs son credo dans le contexte de menace de réglementation actuel), tous les intervenants donc sont d'accord pour dire que c'est toujours du cas à cas, qu'il n'y a pas deux situations tout à fait semblables, et que le secret d'une entente de paiement réussie et viable, c'est la souplesse et la flexibilité. Oui mais ceci étant dit et redit, qu'est-ce qu'on fait avec cela par rapport à un encadrement réglementaire devenu nécessaire. La réponse est toute simple, il me semble : on inscrit ces principes au règlement, pour s'assurer qu'ils seront utilisés et appliqués en tout temps par le distributeur.

Comme nous l'avons déjà exprimé, le but recherché par une telle codification, c'est d'obtenir pour le bénéfice de l'ensemble des consommateurs des gains durables et permanents dans les pratiques de recouvrement d'Hydro-Québec, et d'éviter également que l'audience R-3439-2000 ne se transforme en une « commission permanente du millénaire », parce que les intervenants demeurent insatisfaits des pratiques de recouvrement exercées par Hydro...

PROPOSITION

L'Acef de Québec propose donc d'inscrire formellement en « 3°- 4° et 5° » du nouvel article 96.3 déjà proposé au Règlement 634, suite aux alinéas 1° et 2°:

3° tous les moyens raisonnables ont été pris pour parvenir à une entente de paiement qui tente de respecter la capacité de payer du client en difficulté, et cela en faisant preuve de souplesse et de flexibilité pour y parvenir ;

4° une possibilité d'entente a été offerte au client, sous la forme du paiement de la consommation courante et de l'étalement de la dette en mode de versements égaux, sur une période pouvant aller, selon le contexte, jusqu'à un maximum de 48 mois au besoin ;

5° l'interruption de service n'est utilisée qu'en dernier recours, lorsque tous les autres recours pour parvenir à une entente de paiement se sont avérés infructueux ;

Le droit de recours à la Régie pour menace d'interruption ou interruption de service suite à de mauvais paiements

Tel que démontré depuis le début de la présente audience, et plus particulièrement établi lors de correspondances précédentes et dans le préambule des propositions présentées par l'Acef de Québec aujourd'hui encore: tout l'encadrement législatif en place prédispose à un recours possible à la Régie de l'énergie pour le consommateur menacé d'interruption ou dont le service aurait été interrompu et qui ne serait pas satisfait des propositions de règlement faites préalablement par Hydro-Québec. Il n'y a que le Règlement 634 qui n'a aucune prédisposition dans ce sens, et c'est évident puisqu'il a été préparé et confectionné par Hydro-Québec seule, pour être adopté ensuite par décret gouvernemental. Il est un peu « passé date » le Règlement 634 que nous connaissions (à peine pour la plupart, et cela même à Hydro-Québec) avant la mise en place de la Régie de l'énergie : c'est un peu comme « un vestige du moyen âge de la réglementation énergétique au Québec », où seul le Seigneur de l'eau était maître ...

Et pourtant, un chapitre complet de la Loi sur la Régie de l'énergie est consacré à l' « Examen des plaintes des consommateurs » (chapitre VII, articles 86 à 101). Dans le Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie, deux articles (articles 32 et 33) prévoient des dispositions complémentaires relatives à l'examen des plaintes, portant plus précisément sur la désignation d'un conciliateur et l'examen de la plainte sur dossier ou en audience. De plus, une Procédure générale d'examen des plaintes a été adoptée en 1998, incluant même une « Procédure accélérée d'examen des plaintes des clients d'Hydro-Québec interrompus ou menacés d'interruption ». À moins qu'on ait appelé « accélérée » la procédure à l'égard de ces clients dans le sens qu'on était pressé de s'en débarrasser... C'est du moins l'impression que nous donnent les plaidoiries d'irrecevabilité faites par la suite par Hydro-Québec sur ce type de plaintes. Mais pour revenir à l'encadrement légal, il est évident que tout est là pour indiquer qu'il faut traiter une client d'Hydro-Québec en difficulté de paiement sans discrimination dans l'exercice de ses droits par rapport au reste de la clientèle, et donc lui permettre également d'exercer un droit de recours à la Régie s'il est insatisfait d'une décision prise par Hydro-Québec qu'il considère comme injuste.

Dans sa Proposition déposée le 15 avril 2002, Hydro-Québec demeure toujours la seule instance décisionnelle, étant à la fois « juge et partie ». C'est comme Milosevic qui nous propose d'avoir son propre tribunal... En s'entêtant ainsi à refuser de reconnaître aux consommateurs les plus démunis de la société le droit au même recours juridique que celui qu'ont les autres consommateurs en litige avec Hydro-Québec, soit celui de pouvoir déposer une plainte devant la Régie de l'énergie, c'est non seulement une injustice mais aussi de la discrimination flagrante à l'égard d'une partie de sa clientèle que la société d'état commet. Elle refuse de se soumettre à cette compétence de la Régie et propose plutôt encore aujourd'hui un mécanisme dérogatoire à la Loi où Hydro-Québec demeurerait seule opérante du traitement des plaintes, sans recours individuel possible devant un tiers décisionnel pour le consommateur menacé ou en situation d'interruption de service. On reconnaît bien là l'habitude pour Hydro-Québec d'être le « maître d'œuvre », et qui adopte sans discernement le même style de comportement devant un tribunal administratif que sur un chantier ...

Hydro-Québec répète sans cesse que l'interruption de service n'est utilisée que comme mesure de « dernier recours » contre un consommateur en recouvrement. Elle a cependant admis précédemment en cours d'audience que l'interruption de service est aussi évidemment utilisée comme outil de recouvrement. De ce fait : la possibilité de pratiques parfois intransigeantes, expéditives et injustes... Et puisqu'Hydro-Québec dispose d'une « mesure de dernier recours », il serait équitable que le consommateur menacé d'interruption ou dont le service a été interrompu dispose lui aussi d'une « mesure dernier recours », soit celle de pouvoir faire appel devant une instance neutre et indépendante : le tribunal administratif de la Régie de l'énergie.

PROPOSITION

L'Acef de Québec propose donc d'inscrire formellement en « 6° » du nouvel article 96.3 déjà proposé au Règlement 634, suite aux alinéas 1° à 5°:

6° le client qui ne parvient pas à une entente raisonnable et est menacé d'interruption ou a été interrompu, pourra dans le cadre de la Procédure d'examen des plaintes existante, avoir recours à la Régie de l'énergie pour parvenir à établir une entente de paiement qui tente de respecter sa capacité de paiement.

Proposition de l'Acef de Québec pour codifier la prise d'entente de paiement entre Hydro-Québec et ses clients en difficulté

Nous reproduisons maintenant intégralement le nouvel article 96.3 proposé par l'Acef de Québec comme ajout au Règlement 634 sur les conditions de service de l'électricité.

96.3 En contrepartie du droit ultime d'interruption de service qui lui est consenti, Hydro-Québec devra tenir compte, avant d'exercer ce moyen de dernier recours dans le cas d'un client résidentiel que :

1° l'électricité est un service essentiel ;

2° le processus d'avis écrits de recouvrement prévus dans ses pratiques commerciales, suite à l'échéance de paiement de 21 jours après facturation, est respecté :

- **rappel au 30^e jour**
- **avis de retard au 60^e jour**
- **pré-avis d'interruption au 65^e jour**
- **avis d'interruption au 90^e jour**

3° tous les moyens raisonnables ont été pris pour parvenir à une entente de paiement qui tente de respecter la capacité de payer du client en difficulté, et cela en faisant preuve de souplesse et de flexibilité pour y parvenir ;

4° une possibilité d'entente a été offerte au client, sous la forme du paiement de la consommation courante et de l'étalement de la dette en mode de versements égaux, sur une période pouvant aller, selon le contexte, jusqu'à un maximum de 48 mois au besoin ;

5° l'interruption de service n'est utilisée qu'en dernier recours, lorsque tous les autres recours pour parvenir à une entente de paiement se sont avérés infructueux ;

6° le client qui ne parvient pas à une entente raisonnable et est menacé d'interruption ou a été interrompu, pourra dans le cadre de la Procédure d'examen des plaintes existante, avoir recours à la Régie de l'énergie pour parvenir à établir une entente de paiement qui tente de respecter sa capacité de paiement.

Clarification des responsabilités des propriétaires et des locataires

Dans sa décision D-2001-259 du 12 novembre 2001, la Régie de l'énergie avait réservé sa décision sur les responsabilités respectives des propriétaires d'immeubles à logements et celles des locataires titulaires d'abonnements. Celle-ci a été reportée à la présente phase 3 du dossier R-3439-2000.

Dans l'ensemble nous sommes d'opinion qu'Hydro-Québec a fait un très bon travail de révision et de clarification du Règlement 634 sur cet aspect. Un vrai travail de moine !

Lors de la rencontre de consultation que nous avons eu à Québec en même temps que Denis Cusson du RCLALQ avec deux représentants d'Hydro-Québec (Me Jacinthe Lafontaine et M. Jacques Paré), l'Acef de Québec leur avait d'ailleurs fait le commentaire que de façon générale c'est Hydro-Québec qui profiterait le plus et bénéficierait davantage des clarifications ou modifications réglementaires apportées sur cet aspect. Nous soulignons en particulier l'article 96 où en biffant le mot « client » et en faisant quelques autres petites modifications pour rendre l'article applicable en toute circonstance, Hydro-Québec élargissait bougrement la responsabilité dévolue au client.

Nous leur avons spécifié que malgré le changement et la nouvelle formulation apportée au dernier alinéa de l'article 15, nous persistions dans notre avis déjà exprimé dans notre document de propositions déposé le 24 novembre 2000 (phase 1) comme quoi le premier alinéa demeurerait trompeur et ambigu en laissant croire que «...seul le propriétaire d'un immeuble peut demander la livraison ou la cessation de la livraison de l'électricité... », ce qui s'avère une fausseté magistrale puisque plus de 50% de la clientèle d'Hydro-Québec est locataire et peut « ...demander la livraison de l'électricité... ». Nous leur demandions donc de faire la modification que nous avons soumise lors de la phase 1 au premier alinéa de l'article 15 pour qu'il se lise ainsi :

PROPOSITION (ajout souligné)

- 15. Malgré toute convention contraire entre le locateur et le locataire et sous réserve de l'article 96, seul le propriétaire d'un immeuble peut demander la livraison ou la cessation de la livraison de l'électricité pour un local ou un logement vacant ou à mettre sous tension (...) .**

Évidemment, ceux-ci n'ont pas du tout tenu compte de notre suggestion encore une fois. Pourtant, la formulation de notre proposition pour clarifier l'article avait été inspirée si on peut dire par les explications fournies par la représentante d'Hydro-Québec même, lors des rencontres techniques préliminaires à la phase 1. La modification que nous suggérons est sans doute trop simple et trop « claire ». Hydro-Québec nous donne souvent l'impression que : ce n'est pas parce qu'elle s'occupe de l'électricité, qu'elle aime nécessairement les choses claires... Ça arrive assez souvent que le courant ne passe pas en tout cas ! Et à notre connaissance un locataire peut faire lui-même la demande pour être rebranché n'est-ce pas ?

Au chapitre de la clarification des responsabilités des propriétaires et des locataires, nous aurions une autre petite proposition à faire.

Le 19 février 2002, Hydro-Québec transmettait le document « Dispositions relatives aux responsabilités des propriétaires et des locataires » (HQD-10, Document 1 amendé). A la page 11 de 14, une nouvelle proposition d'amendement à l'article 3 en ce qui concerne la définition du « requérant » était faite.

PROPOSITION (ajout de l'Acef souligné)

3. Dans le présent règlement, on entend par :

(...)

requérant :

quiconque autorisé ou mandaté par un propriétaire, qu'il soit ou non titulaire d'un abonnement, demande le service d'électricité au point de raccordement au réseau d'Hydro-Québec ou requiert que des travaux liés à ce service soient effectués ;

L'objectif de notre proposition est encore une fois de clarifier les responsabilités des propriétaires et des locataires, pour que ceux-ci ne se sentent pas concernés inutilement. Il est à signaler ici que le Règlement 634 porte maintenant dans sa nouvelle appellation « sur les conditions de service d'électricité »...et il concerne autant les locataires que les propriétaires. Alors il faut faire attention parce que la définition générale qui est donnée à l'article 3 du « service d'électricité » dans la section « Définitions et interprétation » du Règlement, ne s'applique qu'à une responsabilité initiale de propriétaire. Mais il y a là contradiction et ambiguïté. Il vaut mieux alors préciser la définition du mot requérant, pour ne pas avoir besoin de référer à une autre définition lorsqu'on réfère déjà à une définition.

CONCLUSION

Encore une fois nous constatons que très peu de propositions réglementaires ont été apportées par Hydro-Québec concernant des incitatifs à améliorer leurs pratiques de recouvrement et d'interruption de service : afin de garantir que celles-ci seront désormais toujours appliquées avec discernement, flexibilité, autrement que selon leur bon vouloir périodique, et que ces pratiques de recouvrement demeureront humaines et contrôlables efficacement pour l'avenir.

Nous demeurons convaincus que seule la possibilité d'un recours ultime du consommateur devant la Régie de l'énergie, pourra permettre la garantie du maintien d'une application durable et uniforme des pratiques de recouvrement d'Hydro-Québec sur tout le territoire. Nous considérons qu'une procédure de médiation ou de conciliation peut certes faciliter le règlement d'un conflit, à condition qu'elle soit faite par une tierce partie, et à la condition expresse qu'il y ait également un recours ultime possible devant un tribunal administratif pour le client-consommateur insatisfait ou qui se sent lésé. C'est une question de droit absolu : si Hydro-Québec peut utiliser l'interruption de service comme « recours ultime », le consommateur doit pouvoir lui aussi exercer un dernier recours quelque part, et c'est devant un tribunal, celui de la Régie de l'énergie, que celui-ci doit pouvoir s'exercer.

Et seule l'inscription de règles de conduite au Règlement 634, obligeant Hydro-Québec à prendre tous les moyens raisonnables pour parvenir à une entente de paiement qui tente de respecter la capacité de payer du client en difficulté, avec recours possible du consommateur devant un tribunal administratif en cas de défaut, pourra forcer Hydro-Québec à dialoguer avec celui-ci de façon durable, en agissant comme incitatif dans ce sens.

**Acef de Québec
5 juillet 2002**

LISTE DES PIÈCES-ACEF QUI SERONT DÉPOSÉES EN PREUVE À L'AUDIENCE

- Article sur « L'engagement d'un homme de loi » (Le Devoir, p.A1, 18 février 2002)
- Procédure d'examen des plaintes d'Hydro-Québec (Hydro-Contact, numéro 10, p.3, juil.-août 98)
- Procédure accélérée des plaintes des clients interrompus ou menacés (Le Soleil, 9 juin 1998)
- Dépliant du Gouvernement du Québec sur Commissaire aux plaintes (1^{er} trimestre 1994)
- Exemples de Cas CFR (clients à faible revenu)