

MÉMOIRE DE L'UNION DES CONSOMMATEURS

Régie de l'énergie

R-3523-2003

CONDITIONS DE SERVICE DES DISTRIBUTEURS DE GAZ NATUREL

11 janvier 2006

1. Présentation de l'Union des consommateurs

L'Union des consommateurs regroupe neuf ACEF (Association coopérative d'économie familiale : organisme constitué en vertu de la Loi sur les coopératives), ainsi que des membres individuels.

Les neuf ACEF membres sont : ACEF Abitibi-Témiscamingue, ACEF du Nord de Montréal, ACEF de l'Estrie, ACEF Montérégie-Est, ACEF du Grand-Portage, ACEF de l'Île-Jésus, ACEF de Lanaudière, ACEF Rive-sud de Québec et ACEF de l'Est de Montréal.

La mission des ACEF est de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs en offrant des services d'aide aux consommateurs, en représentant ces derniers aux niveaux local et régional, en informant la population sur les lois et autres enjeux touchant la protection des consommateurs sur les questions portant, entre autres, sur le crédit, l'endettement, les modalités de recouvrement et le budget.

La mission de l'Union des consommateurs, en lien avec celle de ses groupes membres, demeure de représenter les intérêts et de défendre les droits des consommateurs, notamment ceux à faible et modeste revenu, en leur donnant une voix publique représentative, articulée et forte tout en poursuivant son mandat de recherche, d'information et d'éducation.

2. Introduction

Le 5 décembre 2003, la Régie de l'énergie (la Régie) rendait la décision procédurale D-2003-225 dans laquelle elle jugeait opportun d'examiner les conditions normatives auxquelles le gaz naturel est fourni, transporté, livré par les distributeurs ou emmagasiné¹.

Le 25 février 2004, la Régie rendait la décision D-2004-65 par laquelle elle reconnaissait l'Union des consommateurs (UC) en tant qu'intervenante et par laquelle elle fixait les thèmes, le mode procédural et le calendrier de l'audience sur les conditions de services des distributeurs de gaz naturel.

L'UC aura participé activement aux rencontres portant sur les différents thèmes fixés par la Régie. Ces dernières ont eu lieu du 16 juin 2004 au 25 janvier 2005. La Société en commandite Gaz Métro (SCGM) déposera une proposition de conditions de service le 29 avril 2004 alors que Gazifère inc. (Gazifère) déposait sa proposition de conditions de service le 13 septembre 2005.

Suite au dépôt de la proposition de Gazifère, la Régie rendait, le 22 septembre 2005, la décision D-2005-166 dans laquelle elle présentait ses instructions aux participants quant à leur participation et révisait par le fait même le calendrier d'audience.

Dans cette même décision, la Régie précisait qu'elle « s'attend [...] à plus qu'une simple critique des propositions des distributeurs. Elle compte recevoir [...] des propositions

¹ D-2003-225, p. 2.

concrètes de conditions de service, qui feront elles aussi l'objet d'un examen dans le présent dossier »².

Le présent document (le mémoire, UC-1) présente de façon générale les principales préoccupations et revendications de l'UC relativement aux conditions de services des distributeurs. La deuxième pièce (les conditions, UC-2) présente quant à elle, les conditions de service des distributeurs de gaz naturel qu'elle souhaite voir adopter par la Régie au terme de l'audience du mois de mars prochain.

La Régie trouvera dans cette pièce des encadrés qui présentent un texte qui accompagne les modifications que l'UC a apportées au texte de la proposition des conditions de services de SCGM.

Concernant la proposition de conditions de service que nous déposons en l'instance, l'UC tient à préciser que cette pièce pourrait être modifiée suivant le déroulement de l'audience. Le cas échéant, l'UC précisera clairement ses intentions lors de l'audience et fera connaître les modifications qu'elle apporterait au texte au moment de l'argumentation.

3. Appréciation générale des propositions

L'UC soumet à la Régie que les distributeurs ont, en général, intégré bon nombre de préoccupations que l'intervenante avait eu égard aux conditions de services. En particulier, les distributeurs ont été attentifs aux préoccupations de l'UC relativement aux informations à fournir aux clients, les informations exigées pour l'ouverture d'un compte, les possibilités de recourir aux ententes de paiement et les étapes de recouvrement.

Il en est de même pour les préoccupations que l'UC avait en matière de responsabilité conjointe, de fraude et de négligence.

L'Union des consommateurs salue les efforts des distributeurs. Toutefois, la Régie constatera, à la pièce UC-2 (les conditions) que l'UC apporte des modifications à plusieurs articles sur les thèmes près de ses préoccupations et revendications.

Finalement, l'UC soumet que Gazifère exerce, en matière d'interruption, une pratique qui mérite d'être soulignée. En effet, ce distributeur n'interrompt pas le service entre le 1^{er} décembre et le 1^{er} mars³.

² D-2005-166, p. 4.

³ Réponses de Gazifère aux demandes de renseignements de l'ACEF de l'Outaouais et d'Option consommateurs, p. 46, R. 39.d.

4. Préoccupations et revendications de l'Union des consommateurs

4.1 Période hivernale

4.1.1 Définition de la période hivernale

Les propositions de conditions de service des distributeurs définissent implicitement que la période hivernale s'étend du 1^{er} décembre d'une année au 1^{er} mars de l'année suivante⁴, soit une période hivernale de trois (3) mois.

L'UC considère ces définitions de la période hivernale comme étant trop courte et ne reflétant pas adéquatement la réalité climatique du territoire québécois. En effet, l'UC revendique depuis quelques années déjà que la période hivernale d'un distributeur d'énergie soit définie comme la période qui s'étend du 1^{er} novembre d'une année au 1^{er} avril de l'année suivante⁵, soit une période hivernale de cinq (5) mois.

Il n'existe pas de définition rigoureuse de la période hivernale. Une des raisons expliquant cette absence de définition est que l'hiver ou plutôt les conditions climatiques que l'on associe généralement à l'hiver, soit le froid et la neige mais surtout le froid, ne se présentent pas de façon régulière et ponctuelle d'une année à l'autre.

L'intérêt de définir la période hivernale tient au fait qu'au Québec les conditions climatiques généralement associées à l'hiver nécessite le chauffage des habitations lorsque la température approche et descend sous le point de congélation.

La Régie du logement précise sur son site internet :

« [qu'on] ne trouve ni dans la législation sur le logement locatif, ni dans la plupart des règlements municipaux, une date précise à laquelle le chauffage doit commencer. Une telle date risquerait fort d'être arbitraire, la réalité québécoise nous voyant parfois geler en mai et avoir chaud en mars »⁶. (nos soulignés)

La Régie du logement précise également que :

« le Code Civil du Québec prévoit que le propriétaire doit maintenir le logement en bon état d'habitabilité et garantir au locataire que le logement peut servir à l'usage pour lequel il est loué. Par conséquent, lorsqu'il fait froid, la jurisprudence indique qu'une température minimale d'environ 21°C (70°F) doit être maintenue dans le logement »⁷.

⁴ Voir SCGM-1, doc. 1, art. 8.1.1.2, 9.3.2, 9.3.4 et 9.3.5; et Gazifère, Texte continu (13 sept. 2005), art. 9.3.2 et 9.3.4.

⁵ Union des consommateurs, *Manifeste pour lutter contre la pauvreté*, Montréal : Union des consommateurs, octobre 2003, p. 59.

⁶ Régie du logement, *Fiches-conseils : Problèmes de chauffage* [En ligne : http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/3_0/3_6_13.asp?path=2].

⁷ Régie du logement, *Le chauffage du logement*, Communiqué de presse : 14 octobre 2004.

Ce que l'on remarque de ces deux citations tirées de la Régie du logement, un tribunal ayant compétence en matière de logement, c'est qu'il n'existe pas de définition précise de ce que serait une période hivernale où le chauffage d'un logement serait nécessairement requis. Ce que l'on retient c'est plutôt qu'un locateur est dans l'obligation de maintenir un logement habitable en fonction des conditions climatiques : lorsqu'il fait froid.

Conséquemment, l'UC s'oppose à la définition implicite de la période hivernale proposée par les distributeurs parce qu'elle ne représente pas adéquatement une période de l'année, la période hivernale, où les conditions climatiques nécessitent le chauffage de l'espace : lorsqu'il fait froid.

L'UC considère qu'une période hivernale de trois (3) mois s'étendant du début décembre à la fin février n'est pas suffisante eu égard aux températures observées avant et après ces mois. Notons que la Régie indiquait, dans sa décision D-2001-259 (p. 28) qu'une :

« période de quatre mois [...] représente un minimum comme définition de la période de l'hiver. Cette définition est insuffisante pour tenir compte des variations climatiques à travers les régions et les années ».

L'UC propose plutôt une période hivernale s'étendant du 1^{er} novembre d'une année au 1^{er} avril de l'année suivante.

L'UC est d'avis que la période hivernale qu'elle propose représente plus adéquatement les mois où les conditions climatiques nécessitent fréquemment le chauffage de l'espace, soit les mois de novembre, de décembre, de janvier, de février et de mars.

4.1.2 Suspension du droit d'interrompre durant la période hivernale

Maintenant, l'intérêt de définir une période hivernale en l'instance tient au fait que les distributeurs offrent un service qui, pour certains clients, permet le chauffage de l'espace. Plus particulièrement, il est primordial, voire essentiel, qu'un client résidentiel dont la résidence principale, il peut s'agir d'une maison ou d'un logement, où le système de chauffage requiert le gaz naturel soit en mesure de chauffer ladite résidence durant la période hivernale.

Conséquemment, s'il est essentiel qu'un client puisse chauffer sa résidence principale durant la période hivernale, ce dernier doit nécessairement obtenir le service qui lui permettra de faire fonctionner son système de chauffage. Cela implique que le gaz naturel lui soit livré et donc que le distributeur assure le service. Si le distributeur doit assurer le service, il ne peut donc pas interrompre le service durant la période hivernale.

À cet effet, notons que la Régie de l'énergie abondait en ce sens lors de l'examen des conditions normatives auxquelles l'électricité est fournie par Hydro-Québec (R-3439-2000). D'une part, la Régie indiquait que :

« [p]our restreindre l'exercice de ce droit en hiver [i.e., le droit d'interrompre le service], il est normal de référer au seul besoin des abonnés qui diffère selon les saisons, soit celui de se chauffer »⁸.

⁸ D-2001-259, p. 26.

D'autre part, la Régie reconnaissait que la privation du chauffage en hiver au Québec est inhumaine⁹.

L'UC propose que les distributeurs ne puissent interrompre le service de gaz naturel durant la période hivernale d'un client qui en fait un usage domestique pour le chauffage de l'espace s'il s'agit de la résidence principale de ce dernier.

Compte tenu des propositions soumises précédemment (durée de la période hivernale et suspension du droit d'interrompre durant cette période pour une clientèle particulière), l'UC propose un texte des conditions de services qui traduit ses propositions.

4.2 Recouvrement

4.2.1 Exigence d'un dépôt en certaines circonstances

L'UC comprend et prend acte des raisons pour lesquelles les distributeurs désirent, en certaines circonstances, qu'un client laisse en dépôt un montant ou une garantie qui permettrait à ces derniers de sécuriser le risque de non-paiement de la dernière facture émise¹⁰.

Toutefois, l'UC soumet respectueusement que l'expérience de ses ACEF membres et l'analyse de quelques cas réels transmis par nos ACEF, nous porte à croire que le montant du dépôt exigé d'un client, en particulier les clients à faible revenu, est trop élevé. L'exigence d'un dépôt ne doit pas contraindre le client au point de l'empêcher de payer ses factures. Ce qui n'est pas dans l'intérêt des distributeurs, de leur clientèle ni des clients dont un dépôt est exigé.

L'UC propose que le montant maximum exigible pour un dépôt n'excède pas le montant de la facture la plus élevée au cours d'une période de douze mois pour la clientèle résidentielle (usage domestique).

4.2.2 Entente de paiement

L'UC tient, tout d'abord, à signaler sa conviction que les politiques et les pratiques de crédit et de recouvrement doivent être équitables envers tous les clients, notamment envers les personnes qui ne jouissent que de faibles revenus. Nous proposons des modifications au texte des conditions de services des distributeurs pour mieux protéger les consommateurs confrontés à une demande de dépôt, en recouvrement ou avisés d'une interruption de service.

La problématique du recouvrement concerne les intérêts fondamentaux des consommateurs et ce sujet préoccupe et occupe les ACEF de manière importante depuis plus de vingt ans.

L'UC a toujours maintenu que les consommateurs ont le devoir de payer leur facture d'électricité ou de gaz naturel. La facture courante doit être payée sur une base régulière.

⁹ D-2001-259, p. 28.

¹⁰ SCGM-1. doc. 1.16, R. 16.1.

Il est toutefois essentiel que les ententes de paiement offertes aux consommateurs en difficultés ayant accumulé des arrérages tiennent compte de leur capacité de paiement.

Offrir des ententes de paiement qui respectent la capacité de payer des clients en difficultés, qui sont flexibles et accessibles est probablement la préoccupation la plus importante de l'UC en matière de recouvrement.

En l'absence d'un protocole d'engagements clair en matière d'amélioration de recouvrement résidentiel, l'UC a dû modifier le texte des conditions de services en conséquence.

L'UC souhaite que les distributeurs prennent des engagements formels auprès de la Régie, des intervenants et de sa clientèle en matière de recouvrement résidentiel. L'UC est d'avis qu'un tel protocole, semblable à celui déposé par Hydro-Québec dans le dossier R-3439-2000¹¹, pourrait profiter aux distributeurs, à leur clientèle ainsi qu'aux clients confrontés aux procédures de recouvrement.

Toutefois, l'UC, par l'entremise de certaines de ses ACEF membres, a été informé d'un projet pilote portant sur les ententes de paiement que SCGM a récemment mis sur pied et dont les résultats devraient être connus plus tard en 2006 ou 2007.

Nous soumettons à la Régie que SCGM, par la mise en place d'un tel pilote, démontre clairement ses intentions d'améliorer ses pratiques de recouvrement en collaboration avec les intervenants concernés (les ACEF de la région de Montréal).

Par le fait même, l'UC est d'avis qu'un protocole souple et soutenu par les intervenants, les distributeurs et la Régie permettrait d'améliorer les pratiques en matière de recouvrement résidentiel sans alourdir le processus réglementaire.

4.3 Pénalités et pouvoirs de la Régie

L'UC est d'avis qu'un régime de pénalités intégré aux conditions de services des distributeurs constituerait un puissant incitatif pour que les distributeurs voient à appliquer avec toute la diligence requise les conditions de services sanctionnés par la Régie.

L'UC en fait donc un point supplémentaire aux conditions de services.

¹¹ Voir D-2002-261, pp. 26-27.