

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC

DISTRICT DE MONTRÉAL

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

*Demande relative à l'établissement des tarifs
d'électricité pour l'année tarifaire 2013-2014.*

No: R-3814-2012

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION
Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS
Intervenante

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3814-2012
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 19 DÉCEMBRE 2012
Pièces n°: NON COTÉE

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3814-2012
PIÈCE NO: C-OC-0024
Date: 19 DÉCEMBRE

2012

ARGUMENTATION D'OPTION CONSOMMATEURS

I. INTRODUCTION

1. Le 31 juillet 2012, Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le « Distributeur ») déposait à la Régie de l'énergie (la « Régie ») une demande visant à établir les tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2013-2014. Option consommateurs (« OC ») a obtenu le statut d'intervenante dans ce dossier suivant la décision procédurale D-2012-119.

- Dossier R-3814-2012 A-0004, p. 20

2. Dans sa demande d'intervention, OC précisait ce qui suit quant à la nature de son intervention :

Suite à l'étude préliminaire de la demande du Distributeur et à l'émission de la décision D-2012-097, OC entend traiter des sujets suivants :

a. Le coût du service de distribution d'électricité ainsi que les efforts d'efficience et la performance du Distributeur;

b. Les modifications apportées aux conditions de service concernant l'implantation de l'infrastructure de mesurage avancée, le mode de versements égaux, les activités promotionnelles, les nouveaux prix forfaitaires ainsi que l'introduction de la mesure structurante de gestion de risque de crédit des clients résidentiels;

c. La stratégie tarifaire globale du Distributeur ainsi que certains éléments relatifs à la structure des tarifs domestiques;

- C-OC-0002, p.3
3. Tel que prévu, OC a déposé un mémoire commentant la Demande initiale du Distributeur et le dossier a été mis en état par l'ensemble des parties et intervenants.
 4. Le 12 décembre 2012, le Distributeur déposait une Demande amendée et prétend maintenant que la Régie se doit d'appliquer le Plan budgétaire-budget 2013-2014 (HQD-14, doc. 1) (le « **Plan budgétaire** ») et le Décret n° 1135-2012 (HQD-14, doc. 2) du Gouvernement du Québec (le « **Décret** ») de manière à justifier une hausse additionnelle des tarifs d'électricité.
 5. Relativement au Plan budgétaire et au Décret, OC soumet respectueusement que :
 - a) La Régie conserve sa pleine compétence pour fixer des tarifs justes et raisonnables suivant la législation en vigueur et n'est pas liée par le Plan budgétaire et le Décret;

Subsidiairement, dans l'éventualité où la Régie jugeait être liée par le Plan budgétaire et le Décret (ce qui est expressément nié), celle-ci devrait également respecter l'indication à l'effet que cette prise en compte doit se faire à coût nul pour les consommateurs;
 - b) Conséquemment, la Régie doit fixer des tarifs justes et raisonnables, ce qui lui impose de ne pas tenir compte d'indicateurs fictifs ou surévalués.
 6. OC soumet également que :
 - a) La Régie devrait ordonner la création d'un compte d'écart pour l'élément spécifique Bureau en efficacité et en innovation énergétique (BEIÉ);
 - b) La Régie devrait réduire les charges d'exploitation au niveau de la masse salariale du Distributeur pour l'année témoin 2013 d'un montant de 20 M\$; et
 - c) La Régie se doit de refuser la demande du Distributeur d'intégrer une mesure structurante de gestion de risque de crédit aux Conditions de service.

7. Oc réitère l'ensemble des commentaires et recommandations énoncés à son mémoire.

- Mémoire d'Option consommateurs, C- C-0009; Réponse d'OC à la Demande de renseignements No 1 de la Régie, C-OC-0011.

II. IMPACT DU PLAN BUDGÉTAIRE ET DU DÉCRET

8. Le Distributeur se prétend lié par les données mentionnées au Plan budgétaire du Gouvernement du Québec et par le Décret. Il invite conséquemment la Régie à se délaissier de sa compétence afin de suivre certaines indications gouvernementales.

9. Or, le Décret ne comprend aucune indication précise concernant la présente cause tarifaire. En effet, le Décret ne fait que mentionner :

Que soit indiquée (sic) à la Régie les préoccupations économiques, sociales et environnementales suivantes afin de favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec : lors de la fixation des tarifs d'électricité, les orientations gouvernementales mentionnées dans le budget 2013-2014 soient prises en considération.

(Nous soulignons)

10. Cette prise en considération des préoccupations tant économiques que sociales ne peut être obligatoire, comme le souhaiterait le Distributeur, puisque le Plan budgétaire n'a pas été suivi par l'adoption d'une loi de mise en œuvre. Tel qu'indiqué au Plan budgétaire, cette loi ne sera déposée, débattue et possiblement adoptée qu'au cours de la session parlementaire du printemps 2013 :

Dans le but de mettre en œuvre la mesure transitoire, le gouvernement mettra de l'avant les modifications législatives appropriées qui assureront que l'ensemble de la population profitera des gains d'efficience futurs de leur plus grande société d'État. [...]

Certaines mesures du budget commandent des modifications législatives. Le ministre des Finances et de l'Économie présentera un projet de loi omnibus à l'Assemblée nationale, au cours de la session du printemps 2013. Ce projet de loi regroupera les modifications législatives qui ne sont pas de nature fiscale. [...]

La Loi sur la Régie de l'énergie sera modifiée pour mettre en place une mesure transitoire pour les gains de productivité réalisés par Hydro-Québec bénéficiant à la société d'État et à l'effort de retour à l'équilibre budgétaire.

- Pages A102, A127 et A128 du Plan Budgétaire.
11. Cette mesure transitoire est décrite à la page A102 (sous le titre « mesure transitoire ») et comprend le montant de 1 469.5 millions de dollars à titre de charges d'exploitation pour le Distributeur. Il est donc à penser que le projet de loi omnibus amendera la *Loi sur la Régie de l'énergie* de façon à mettre en œuvre cette mesure transitoire qui prévoira possiblement la fixation de certaines charges du Distributeur. Ainsi, le Plan budgétaire et le Décret ne peuvent être interprétés de manière à être d'application immédiate.
 12. Malgré ce langage clair, le Distributeur plaide pour que la Régie les applique d'ores et déjà. Cependant, nul ne peut prédire le sort ni la nature du projet de loi. En effet, la Régie ne peut ignorer le fait que le présent gouvernement soit minoritaire. Ainsi, alors qu'il est impossible aujourd'hui de prédire avec certitude quels seront les termes du projet de loi visant la Régie qui sera déposé et le montant qui sera alors proposé, il est d'autant impossible de prédire si les autres parties déposeront des amendements et quelle sera la nature de ceux-ci, le cas échéant.
 13. La souveraineté de l'Assemblée nationale de voter cette loi doit ainsi être préservée et la Régie se doit d'appliquer la législation actuelle. Si la Régie devait aujourd'hui appliquer ce montant de 1 469.5M, elle rendrait l'exercice démocratique annoncé pour le printemps 2013 complètement inutile.
 14. De même, l'indépendance de la Régie en matière de fixation des tarifs d'électricité doit être préservée. À cet effet, OC fait sien l'argumentation soumise par la procureure d'Union des consommateurs lors de la présentation des moyens préliminaires. La Régie se doit donc d'appliquer la législation actuelle et non les données inscrites dans le Plan budgétaire. Cette interprétation est la seule qui soit compatible avec le texte même qui annonce le dépôt d'une loi omnibus, la souveraineté de l'Assemblée nationale et l'indépendance de la Régie.

15. Dans la décision *Hydro-Québec c. R.N.C.R.E.Q.*, la Cour d'appel du Québec énonçait que

Devant une demande qui lui est adressée, la Régie doit trancher selon le régime législatif et réglementaire applicable au moment où elle se saisit de la requête. Il est erroné de suspendre l'examen d'une affaire sous le prétexte qu'un éventuel amendement législatif pourrait modifier la conjoncture. [...] En procédant comme elle l'a fait, la Régie a donc manqué à ses obligations de statuer selon les lois et règlements alors en vigueur.

- *Hydro-Québec c. R.N.C.R.E.Q.*, C.A.Q. 500-09-008991-994, 10 mai 2001 (C.A.), C-UC-0038, par. 11.

16. Cette interprétation est la seule qui soit compatible avec la compétence exclusive attribuée à la Régie dans sa loi constitutive, tel que la d'ailleurs confirmé la Cour supérieure du Québec sous la plume de la juge Rayle :

Le tribunal conclut que le gouvernement s'est ingéré sans droit et de manière abusive, dans un processus administratif que la Régie, respectueuse de l'esprit et de la finalité de sa loi constitutive, voulait transparent et public. Le gouvernement n'est pas au-dessus de la loi et lorsqu'il usurpe les pouvoirs de l'Assemblée nationale, il incombe à la Cour supérieure d'intervenir. Les effets de la directive ainsi que le moment où elle a été émise, sont déraisonnables et incompatibles avec la lettre, l'esprit et la finalité de la LRE.

Le ministre des Ressources naturelles et le gouvernement du Québec ont excédé leurs pouvoirs en vertu la LRE en usurpant un pouvoir discrétionnaire qui est du ressort exclusif de la Régie.

- *Action Réseau consommateur c. Québec (Procureur général)*, [2000] R.J.Q. 1769 (C.S.), C-UC, 033.

17. Subsidiairement, si la Régie en venait à la conclusion qu'elle était liée par les données du Plan budgétaire (ce qui est expressément nié), elle devrait appliquer l'ensemble de ce Plan et du Décret est non pas uniquement le passage proposé par le Distributeur.

18. Il est en effet pour le moins surprenant que le Distributeur plaide, sans apporter de justification aucune, que la Régie devrait tenir compte du montant indiqué à titre de charges d'exploitation, mais ignorer les multiples passages qui traitent des considérations sociales.

19. Le Décret mentionne expressément qu'il doit être indiqué à la Régie de tenir compte des considérations tant économiques que sociales comprises au Plan budgétaire. Ainsi, alors que le Plan budgétaire prévoit un montant à titre de charges d'exploitation, ce même plan mentionne à plus d'une reprise que la mainmise sur les gains d'efficience doit se faire à coût nul pour le consommateur :

L'effort demandé à la société d'état ne doit évidemment pas se transformer en hausse de tarif pour les consommateurs d'électricité [...] (p. A101).

L'augmentation des bénéfices que réalisera Hydro-Québec se fera à coût nul pour les consommateurs d'électricité (p. A102).

L'augmentation des bénéfices d'Hydro-Québec se fera à coût nul pour les consommateurs d'électricité (p. A128).

20. Il est tout d'abord essentiel de noter que les gains d'efficience dont parle le Plan budgétaire sont des gains futurs et non pas des gains ou des surévaluations qui existeraient actuellement. Les gains réalisés par le passé doivent donc être pris en compte dans l'établissement de la nouvelle tarification.
21. La Régie doit ensuite procéder à une évaluation de la situation réelle du Distributeur. En effet, refuser de considérer la surévaluation actuelle de certaines charges de même que les gains d'efficience équivaldrait à augmenter le coût indûment pour les consommateurs, ce qui va clairement à l'encontre de l'intention mentionnée au Plan budgétaire. Cela reviendrait à contrevenir à la *Loi sur la Régie de l'énergie* et à établir des tarifs qui sont ni justes ni raisonnables, mais fondés sur des données fictives.
22. Bien que les propos contenus au Plan budgétaire puissent sembler à première vue contradictoires, il ne faut pas oublier que ce plan doit être mis en œuvre au travers d'une loi. Cette loi éventuelle viendra peut-être réconcilier ces deux intentions.

III. CHARGES D'EXPLOITATION

23. Le bénéfice net réglementé pour l'année de base 2012 atteindra selon les dernières informations disponibles (B-0135, p. 4) un montant de 307,6 M\$, en hausse de 82,5 M\$ par rapport au montant autorisé dans la décision D-2012-024 de 225,1 M\$. Cette

situation de trop-perçu perdue par ailleurs, tel que l'a présenté la Régie en preuve, depuis l'année 2007 (B-0082, p. 5).

24. Contrairement à ce qui avait été planifié suite à la décision D-2012-024 (R-3776, D-2012-024, p. 17), le Distributeur n'a pas déposé de demande relativement à la création d'un mécanisme de partage des écarts de rendement lors du présent dossier tarifaire. Le Distributeur propose plutôt de traiter l'enjeu à l'intérieur d'un dossier distinct (B-0008, p. 9).
25. La démarche qui devait initialement débiter au mois de septembre 2012 a été repoussée à l'année 2013 puisque, selon les dires du Distributeur, certaines incertitudes persistent relativement à des dossiers en cours devant la Régie (A-0046, p. 120).
26. Il n'y a donc pas au présent dossier d'outil règlementaire adéquat permettant d'éviter les situations de trop-perçus observées ces dernières années, et ce, tant pour l'année témoin 2013 que pour le prochain dossier tarifaire.
27. Préoccupée par ces écarts favorables au Distributeur, OC est d'avis qu'il est important de pouvoir évoluer avec les outils règlementaires actuels pour déterminer les charges d'exploitation de l'année témoin. Ces outils consistent de manière générale en des ajustements forfaitaires aux charges ou à la création de comptes d'écarts.
28. OC recommande d'abord à la Régie de créer un compte d'écarts pour la quote-part associée au BEIÉ. La création de ce compte d'écarts vient répondre à deux problèmes; une variabilité certaine dans les montants intégrés aux charges d'exploitation et le fait que le Distributeur n'est pas en contrôle du montant de la quote-part qui lui est attribuable (B-0082, p. 74).
29. La création de ce compte d'écarts nous semble opportun et avantageux à la fois pour le Distributeur et ses clients. Sa compatibilité avec les normes comptables a par ailleurs été confirmée par le Distributeur (B-0082, p. 174).

30. En deuxième lieu, OC suggère à la Régie de réduire le montant des charges d'exploitation associé à la rubrique Masse salariale. Cette demande fait suite aux écarts importants entre les montants autorisés et les montants réels constatés ces dernières années. Le Distributeur estime que l'existence de ces écarts est justifié dans la mesure où ses plans d'affaires se concrétisent seulement qu'après la fin du dossier tarifaire. OC est plutôt d'avis que la persistance d'écarts favorables pour le Distributeur résulte d'un problème structurel dans l'estimation de la Masse salariale de l'année témoin et qu'il faut corriger la situation. L'ajustement à la baisse demandé par OC dans son mémoire se situe à 16,4 M\$ (C-OC-009, p. 6).
31. Depuis le dépôt du mémoire, deux nouveaux éléments sont venus renforcer la position d'OC au sujet de la Masse salariale.
32. Le dépôt de la mise-à-jour des charges du Distributeur (B-0135) est d'abord venu confirmer l'ampleur des écarts d'estimation au niveau de la masse salariale. Des ajustements organisationnels et des départs à la retraite devancés ont permis au Distributeur de réaliser en 2012 une efficience supplémentaire de 19 M\$ (B-0135, p. 8), dont 15 M\$ récurrents (A-0050, p. 133).
33. Le Décret du gouvernement est par la suite venu confirmer que le montant demandé par le Distributeur pour la Masse salariale de l'année témoin 2013 était forcément surévalué.
34. En reprenant le calcul effectué dans le mémoire, soit la moyenne des écarts des cinq dernières années historiques et de l'année témoin 2012, mais en incluant l'efficience supplémentaire de 19 M\$, OC suggère à présent à la Régie de réduire les charges d'exploitation à la rubrique Masse salariale de 20 M\$.

IV. MESURE STRUCTURANTE DE GESTION DE RISQUE DE CRÉDIT

35. Le Distributeur propose à la Régie de modifier les Conditions de service de manière à lui permettre de faire une meilleure gestion du risque de crédit. Pressé à préciser cette proposition, le Distributeur affirme que son intention première serait de faire en sorte que les consommateurs priorisent leur facture d'électricité, alors que la gestion

du risque serait un objectif secondaire. Il précise également que selon lui, un consommateur qui a moins accès au crédit possède davantage de capacité financière pour acquitter ses factures.

- Pages 191 à 193 des notes sténographiques du 10 décembre 2012.

36. OC soumet respectueusement que le Distributeur n'a pas établi que le transfert d'une cote de crédit à des agences d'évaluation de crédit (« **AÉC** ») entraînerait une priorisation des factures. Par ailleurs, il n'a pas non plus établi que le contrôle qu'il souhaite exercer sur la capacité d'emprunt des consommateurs d'électricité augmenterait leur capacité financière ou encore que ce contrôle tomberait à l'intérieur de son mandat.

37. La preuve présentée démontre plutôt les éléments suivants :

- a) Une multitude de facteurs entrent en ligne de compte lors de la priorisation des factures;
- b) Les consommateurs connaissent mal la notion de dossier et de pointage de crédit. L'introduction de la mesure aura donc un effet limité tout au plus;
- c) Il est impossible de connaître l'impact qu'aura la communication des cotes de crédit des consommateurs d'électricité sur leur pointage de crédit et donc sur leur capacité d'emprunt; et
- d) Un mauvais pointage de crédit entraîne une augmentation des taux d'intérêt et des primes d'assurance. Il affecte également à la baisse la capacité de se trouver un bon emploi et un bon logement. Ces impacts négatifs augmentent les charges financières des ménages, diminuant d'autant leur capacité d'acquitter leurs factures.

Absence de preuve du Distributeur

38. Le Distributeur ne dépose aucune étude qui ferait état de la façon dont les ménages québécois priorisent leurs factures ou de leur connaissance des notions de dossiers et pointages de crédit. Le Distributeur affirme ne pas avoir voulu encourir de frais

d'études préalables, mais admet avoir accès à des *focus groups* sans frais aucun qui auraient pu lui apporter l'éclairage requis.

- Pages 195 et 196 des notes sténographiques du 10 décembre 2012.

39. Le Distributeur demande plutôt à la Régie de donner fois à une étude américaine qu'il ne dépose pas. Cette étude est loin d'être indépendante, puisque le mandat du PERC est de promouvoir l'utilisation des dossiers de crédit et que les AÉC ont contribué à l'étude. En guise de remerciement, les auteurs de l'étude indique d'ailleurs:

The authors wish to thank the following people and organizations for their contributions to and support of this study: Bob Ryan and Eric Rosenberg of TransUnion; Tony Hadley, Debbie Morita, Donna Smith, Mike Hall and Bill Butler of Experian [...]

- Credit Reporting Customer Payment Date, PERC, mars 2009, C-ACEFO-0018.

40. Malgré ce biais, le Distributeur se satisfait d'avoir assisté à une conférence donnée par l'un des auteurs de l'étude, M. Turner. Avec égard, cela ne peut être considéré comme étant suffisant.

- Page 194 des notes sténographiques du 10 décembre 2012.

41. OC fait siens les propos tenus le 17 décembre 2012 par M. St-Armand quant à l'absence de fiabilité et de représentabilité de cette étude. Compte tenu des lacunes dans la méthodologie, du manque de représentativité et de l'absence totale d'objectivité, OC demande à la Régie d'écarter cette étude.

42. Le Distributeur affirme par ailleurs que le simple fait de menacer d'affecter le dossier de crédit des consommateurs entrainera une priorisation des factures. Cependant, le Distributeur ne présente aucune preuve concernant les factures des consommateurs qui seraient priorisées par rapport à la sienne. Si cela se trouve, l'ensemble des factures qui passent actuellement devant celle du Distributeur selon sa théorie sont rapportées aux AÉC. En appliquant la théorie même du Distributeur,

sa facture ne s'en trouvera donc pas priorisée, mais arrivera tout au plus au même niveau que les autres.

43. De fait, une multitude de facteurs peuvent affecter la capacité de payer la facture d'électricité (comme le contexte économique, les hausses tarifaires, les hivers rudes, une perte d'emploi) et ainsi venir augmenter la DMC du Distributeur.

- Page 210 des notes sténographiques du 10 décembre 2012; page 12 des notes sténographiques du 11 décembre 2012.

44. Le témoignage de Me Gervais rendu le 18 décembre 2012 vient confirmer que lors de la priorisation de leurs factures, les consommateurs ne regardent pas, sauf exception, l'impact sur leur dossier de crédit, mais visent plutôt à acquitter les services essentiels et les urgences.

45. Par ailleurs, le Distributeur suggère que de fournir les cotes de crédit permettra aux consommateurs de réduire leur endettement. Du même souffle, le Distributeur admet ne pas connaître la façon utilisée par les AÉC, soit leurs algorithmes, pour déterminer le pointage de crédit et qu'il ignore donc quel sera l'impact effectif de sa transmission de données.

- Pages 188 à 193 des notes sténographiques du 10 décembre 2012.

46. Cet aveu, analysé à la lumière de la Demande du Distributeur est pour le moins troublant. En effet, le Distributeur affirme qu'il est possible que la transmission de données aux AÉC n'ait aucun impact sur le pointage de crédit ou encore un impact minime. Dans ces circonstances, pourquoi les consommateurs devraient-ils avoir peur et modifier leurs habitudes de paiement?

- Page 189 des notes sténographiques du 10 décembre 2012.

47. Cet impact, s'il en est un, sera de plus éliminé par l'entrée en vigueur éventuelle d'une loi sur le crédit responsable, telle que celle qui avait été déposée par l'ancien gouvernement.

- Projet de loi no 24 de l'assemblée nationale visant principalement à lutter contre le surendettement des consommateurs et à moderniser les règles relatives au crédit à la consommation, C-OC-0023.

48. Il ressort donc clairement que la Régie se trouve en l'absence de toute preuve crédible qui viendrait appuyer la demande de Distributeur. Pour cette seule raison, la demande devrait être rejetée.

Étendue des informations transmises

49. L'étendue des informations que souhaite transmettre le Distributeur est maximale. En effet, le Distributeur souhaite fournir l'ensemble des informations dont il dispose. Il prétend que la transmission des anciennes adresses et du numéro d'assurance sociale (le « **NAS** ») ne servirait qu'à bien identifier le consommateur de manière à punir la bonne personne. Le NAS serait ainsi disponible aux AÉC pour fin d'appariement interne, mais pas aux tiers qui consultent les dossiers.

- Page 204 des notes sténographiques du 10 décembre 2012.

50. OC soumet respectueusement que l'étendue proposée est trop grande et non suffisamment justifiée. D'abord, aucun lien rationnel n'a été établi entre le fait de transmettre le NAS d'un client à un agent de renseignements personnels tel que défini à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q. c. P-39.1 et le recouvrement de comptes finaux. Par ailleurs, la proposition ne rencontre pas les exigences de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-2.1 (la « **Loi sur l'accès** »).

51. L'article 53 de la Loi sur l'accès énonce le principe selon lequel la divulgation des renseignements personnels concernant une personne est soumise à l'obligation d'obtenir son consentement préalable :

53. Les renseignements personnels sont confidentiels sauf dans les cas suivants:

1° la personne concernée par ces renseignements consent à leur divulgation; si cette personne est mineure, le consentement peut également être donné par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu par un organisme public dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion.

(nous soulignons)

52. L'article 59 de cette même loi prévoit des exceptions au principe énoncé à l'article 53 :

59. Un organisme public ne peut communiquer un renseignement personnel sans le consentement de la personne concernée.

Toutefois, il peut communiquer un tel renseignement sans le consentement de cette personne, dans les cas et aux strictes conditions qui suivent: [...]

8° à une personne ou à un organisme, conformément aux articles 61, 66, 67, 67.1, 67.2, 68 et 68.1;

(nous soulignons)

53. HQ fonde sa demande sur l'article 67 de la Loi sur l'accès. Cet article se lit comme suit :

67. Un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement personnel à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec, que cette communication soit ou non prévue expressément par la loi.

54. Le raisonnement du Distributeur est que les Conditions de service sont assimilables à un règlement et qu'un règlement est assimilable à une loi. Sous l'ancien régime, la Cour suprême avait, dans l'arrêt *Glykis c. Hydro-Québec* ([2004] 3 R.C.S. 285), analysé le texte des Conditions de service selon les critères établis en matière d'analyse de textes réglementaires. Or, depuis cet arrêt, le mode de détermination des Conditions de service a été modifié. Alors que ces conditions étaient auparavant fixées par règlement, elles le sont maintenant par la Régie (Art. 31 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*).

55. Le processus qui se déroule devant la Régie se distingue fondamentalement d'un processus réglementaire réalisé par la branche exécutive du gouvernement et n'est pas qualifiable d'exercice de législation déléguée. Il relève d'un tribunal administratif dont les fonctions sont très distinctes de celles des autres branches de l'administration. Cet argument ne peut donc être retenu.

56. Quant à l'article 171 de la Loi sur l'accès, il faut noter qu'il n'est pas situé dans la section traitant de la protection des renseignements personnels, mais dans le chapitre VIII intitulé « Dispositions générales », lequel contient entre autres les articles suivants :

168. Les dispositions de la présente loi prévalent sur celles d'une loi générale ou spéciale postérieure qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi.

169. Sous réserve de l'article 170, toute disposition d'une loi générale ou spéciale qui est inconciliable avec celles du chapitre II relatives à l'accès aux documents des organismes publics ou celles du chapitre III relatives à la protection des renseignements personnels cesse d'avoir effet le 31 décembre 1987. Il en est de même de toute disposition d'un règlement qui est inconciliable avec celles de la présente loi ou d'un règlement du gouvernement adopté en vertu de la présente loi.

170. Les dispositions législatives mentionnées à l'annexe A continuent d'avoir effet.

171. Malgré les articles 168 et 169, la présente loi n'a pas pour effet de restreindre:

1° l'exercice du droit d'accès d'une personne à un document résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1er octobre 1982, à moins que l'exercice de ce droit ne porte atteinte à la protection des renseignements personnels;

2° la protection des renseignements personnels ni l'exercice du droit d'accès d'une personne à un renseignement personnel la concernant, résultant de l'application d'une autre loi ou d'une pratique établie avant le 1er octobre 1982;

2.1° la protection d'un renseignement contenu dans un dossier fiscal prévue à la section VIII du chapitre III de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002) à l'égard d'une personne visée par cette section;

3° la communication de documents ou de renseignements exigés par le Protecteur du citoyen ou par assignation, mandat ou ordonnance d'une

personne ou d'un organisme ayant le pouvoir de contraindre à leur communication.

(nous soulignons)

57. À la lecture de ces dispositions, il est clair que l'article 171 de la Loi sur l'accès vise à tempérer le principe de prévalence de la Loi sur l'accès énoncé aux articles 168 et 169 et à empêcher que celui-ci ne se traduise par une réduction de la protection des renseignements personnels lorsqu'une loi ou une pratique antérieure a pour effet de majorer cette protection. Quant au troisième paragraphe de l'article 171, il soustrait à l'application de la Loi sur l'accès les ordonnances des tribunaux qui ont trait à la communication de la preuve dans le cadre des litiges qui leur sont soumis. C'est, d'ailleurs, en ce sens que l'article a été interprété en jurisprudence :

L'article 171 a précisé pour effet de soustraire les tribunaux à l'application des dispositions de la loi et de leur permettre, lorsqu'ils en arrivent à la conclusion qu'il y a lieu de le faire, de se prononcer sur le caractère confidentiel des documents et, au besoin, de déterminer les mesures appropriées pour assurer cette confidentialité.

- *Société nationale de l'amiante c. Lab chrysotile inc.*, 1995 CanLII 5340 (QC CA).

58. L'article 171 ne peut avoir pour objet de permettre à un tribunal de rendre une décision sur le fonds en matière d'accès aux documents des organismes publics et de protection des renseignements personnels en faisant abstraction de la loi. Les tribunaux ont compétence pour ordonner la production d'éléments de preuve et assurer la confidentialité de ceux-ci dans le cadre des dossiers qui sont soumis à leur attention. Il serait inouï qu'une disposition légale leur accorde, en sus, le pouvoir de rendre une ordonnance finale établissant une règle de communication de renseignements personnels d'application générale contraire aux dispositions de la Loi sur l'accès.

59. Pour toutes ces raisons, OC soumet respectueusement que la Régie se doit de refuser la modification proposée aux Conditions de service.

Moyens alternatifs

60. Le Distributeur propose d'adopter des mesures d'entente de paiement plus souples, soient étalées sur une plus grande période, afin de limiter l'impact de sa mesure structurante dans l'éventualité où la mesure structurante obtenait l'aval de la Régie. Cependant, il se refuse d'appliquer aujourd'hui cette mesure plus souple au motif qu'elle serait moins performante.

- Page 205 à 209 des notes sténographiques du 10 décembre 2012.

61. OC soumet qu'au contraire, la clef réside justement dans les ententes de paiement.

62. Dans une recherche effectuée en 2008 par OC sur les techniques de recouvrement, Étienne Mailhot, conseiller de la direction du service de recouvrement du Distributeur, mentionnait qu'à « *l'époque, nous avons du mal à recouvrer les créances des clients à faible revenu, ce qui nous amenait à effectuer des interruptions de services. Puis, un moment donné, nous nous sommes rendu compte que nous avons le soutien des associations de consommateurs. Nous avons alors décidé de travailler avec elles afin de développer des services mieux adaptés aux personnes à faible revenu, et de trouver des solutions durables.* » Il ajoutait que nous « *assistions à un virement important. Avant, nous disions que nos clients à faible revenu devaient payer ce qu'ils avaient consommé. Après, qu'ils devaient payer en fonction de leur capacité de payer. En agissant de la sorte, nous admettions qu'au Québec, l'électricité est un service essentiel [...]* »

- Maryse GUENETTE, *Le recouvrement des créances. Une technique dépassée?*, Option consommateurs, juin 2008, p. 60-61, C-OC-018.

63. Le Distributeur percevait les avantages apportés par ces méthodes : « *Nous ne pouvons pas encore faire d'évaluation juste, dit Étienne Mailhot, car aucune entente ne dure depuis 4 ans. En revanche, je peux vous dire que, quel que soit le type d'entente, plus les ententes sont adaptées à la situation du client, plus elles sont respectées.* ». Quant au coût de ces ententes, Étienne Mailhot affirmait ceci : « *Les ententes d'accompagnement ne nous coûtent pas plus cher que le recouvrement traditionnel, dit Étienne Mailhot. En fait, nous arrivons à un impact tarifaire neutre. Ce qui veut dire que les autres clients d'Hydro-Québec ne paient pas pour les*

ententes que nous prenons avec les personnes à faible revenu. Et ça, c'est important! »

- Maryse GUENETTE, *Le recouvrement des créances. Une technique dépassée?*, Option consommateurs, juin 2008, p. 68, C-OC-018.

64. Ces réflexions amènent OC à croire qu'il serait bénéfique de revenir aux pratiques de recouvrement qui étaient précédemment utilisées. OC suggère entre autres de retourner vers une plus petite équipe pour le guichet unique afin maintenir un contact plus efficace avec les associations de consommateurs et ainsi maximiser le potentiel de succès des ententes de paiement. Le Distributeur est également encouragé à mettre de l'avant sans plus attendre les ententes plus souples auxquels il faisait référence. OC propose que les pratiques d'affaires en matière de recouvrement visent en priorité à l'augmentation des ententes de paiement conclues et respectées et la réduction du nombre d'interruptions.

V. CONCLUSIONS :

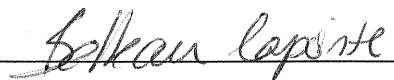
65. Conséquemment, OC formule les recommandations suivantes :

- a) OC recommande la création d'un compte d'écarts pour l'élément Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétique (BEIÉ) dont le solde pourrait être récupéré lors de la prochaine année. La création de ce compte d'écarts est justifiée par l'incertitude entourant les montants réels qui seront engrangés par le BEIÉ.
- b) OC demande à la Régie d'ajuster le montant de la Masse salariale de 20 M\$ et d'autoriser un montant total de 744,9 M\$.
- c) OC appuie la nouvelle méthode d'établissement de la DMC, mais suggère l'utilisation d'un taux de DMC distinct pour la clientèle résidentielle et la clientèle commerciale/affaires.
- d) OC est satisfaite des résultats observés à partir des indicateurs de service du Distributeur. OC se questionne toutefois sur l'opportunité de conserver la méthode de balisage externe actuelle en regard à l'utilité qu'il procure.

- e) OC appuie le budget du PGÉE 2013 et encourage le Distributeur à développer l'approche globale qu'il mentionne vouloir entreprendre.
- f) OC appuie les modifications apportées au programme du MVÉ. Celles-ci viennent clarifier les modalités du programme et devraient permettre d'éviter des situations inconfortables pour la clientèle résidentielle.
- g) OC recommande à la Régie d'approuver la demande du Distributeur concernant les projets pilotes sur de nouvelles activités promotionnelles. Les informations ainsi recueillies permettront une meilleure analyse des propositions futures. OC encourage le Distributeur à informer sa clientèle résidentielle des renseignements personnels qui peuvent être demandés lors de ces activités promotionnelles.
- h) OC appuie la demande du Distributeur qui souhaite fixer le coût de certaines interventions à des montants forfaitaires. OC demande à la Régie de diriger le Distributeur à effectuer un suivi lors du prochain dossier tarifaire pour s'assurer de la comparabilité des coûts réels et des prix forfaitaires.
- i) OC demande à la Régie de ne pas accepter la demande du Distributeur sur la transmission d'informations des clients aux ARP. OC privilégie plutôt une revalorisation des méthodes de recouvrement actuelles, dont notamment les ententes de paiement.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 19 décembre 2012



BELLEAU LAPOINTE, s.e.n.c.r.l.
Procureurs d'Option consommateurs