

Révision du Guide de paiement des frais des intervenants

Commentaires du
Regroupement national des conseils régionaux
de l'environnement du Québec

Pour la Régie de l'énergie



30 septembre 2008

Présentation de l'organisme

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et dans l'Est du Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement à l'échelle de chacune des régions administratives du Québec. Par leurs actions, ils cherchent à favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement régional. Pour eux, ce développement doit se faire dans le respect de la capacité de support des écosystèmes, une condition essentielle au développement durable.

Les CRE sont des organismes autonomes, issus du milieu, reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. En 2008, les CRE comptent ensemble 1 862 membres, soit 452 organisations environnementales, 376 gouvernements locaux, 204 organismes parapublics, 155 corporations privées, 543 membres individuels et 132 autres organismes.

En tenant compte des réalités locales et régionales, les CRE privilégient l'action, la concertation, l'éducation, l'information, la sensibilisation et la veille environnementale, pour atteindre leurs objectifs. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Le RNCREQ : un réseau unique, un acteur influent dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

Le RNCREQ agit comme interlocuteur privilégié auprès des gouvernements en matière de consultation pour l'ensemble des régions. Il se veut une coalition permanente, une table de concertation, élue par un processus démocratique.

A. Considérations générales

1. Une mise à jour nécessaire

D'entrée de jeu, le RNCREQ tient à signifier à la Régie de l'énergie qu'il considère essentiel de procéder à une mise à jour du *Guide de paiement des frais des intervenants*.

Le RNCREQ estime en effet que les conditions imposées par le guide actuel rendent difficile le travail des intervenants. Nous en voulons pour preuve notre difficulté systémique et récurrente à retenir les services de procureurs et d'analystes.

Mais l'état actuel des choses n'est pas uniquement nuisible à notre capacité d'intervention. Une telle situation handicape le processus réglementaire entier en

plus de constituer «*un frein à l'expression des différents points de vues*» (Régie de l'énergie, présentation à la séance d'information du 29 août 2008, acétate 3).

De son côté, la Régie propose de modifier le guide dans l'optique d'assurer :

- une plus grande uniformité ;
- une simplification du traitement ;
- une incitation à une meilleure efficacité dans le traitement des dossiers ;
- une plus grande liberté pour les intervenants dans le choix des moyens retenus.

Le RNCREQ abonde dans le sens de la Régie quant au besoin d'inciter une plus grande efficacité dans le traitement des dossiers. Le modèle actuel peut effectivement inciter certaines organisations à intervenir de façon excessive en multipliant les participation et le nombre de sujets débattus, soit pour entretenir l'historique des dossiers ou encore pour étaler le risque de voir les frais non reconnus et ainsi garantir un traitement approprié aux membres de leur équipe (analystes, experts, procureurs).

2. Le coordonnateur-analyste, élément clef au succès de la réforme

La révision du Guide de paiement des frais des intervenants se résume essentiellement par l'ajout d'une nouvelle étape dans le déroulement des audiences. Cette nouvelle étape est décrite aux paragraphes 9, 10 et 11 du Guide :

9. À la date fixée à la décision procédurale, l'intervenant doit indiquer à la Régie son intention de mettre fin ou de continuer son intervention dans ce dossier.

S'il décide de mettre fin à son intervention, il doit alors soumettre à la Régie ses conclusions.

10. Si l'intervenant choisit de mettre fin à son intervention, il soumet à la Régie, à la date fixée par celle-ci, une demande de paiement de frais conformément au chapitre VII du Règlement, au présent Guide et à toutes décisions de la

Régie. Sur présentation des formulaires appropriés et dûment complétés dans les délais prévus, la Régie pourra, avant le début du délibéré, rendre une décision sur les frais des intervenants ayant choisi de mettre fin à leur intervention.

11. *Si l'intervenant choisit de continuer son intervention, il doit soumettre à la Régie les renseignements suivants :*

a) Les propositions du demandeur qu'il désire tester. À cet effet, il devra indiquer précisément sur quelle partie de la preuve du demandeur il entend contre interroger ou produire une preuve.

b) Les conclusions qu'il recherche.

c) Un budget de participation. Le budget de participation se fait sur les formulaires prescrits. Ce budget doit inclure une estimation détaillée des coûts et des moyens requis par l'intervenant quant à ses besoins spécifiques en services d'avocat, de témoin-expert, d'expert-conseil, d'analyste, de coordonnateur, de traduction et de frais de sténographie en fonction des enjeux qu'il souhaite aborder.

Le RNCREQ est d'avis que l'importante modification que la Régie de l'énergie propose, telle que libellée dans les dispositions reproduites ci-haut, pourrait effectivement permettre de rencontrer les objectifs qu'elle poursuit, notamment quant à favoriser une meilleure efficacité dans le traitement des dossiers.

Le RNCREQ considère toutefois que le succès de cette approche, et conséquemment l'atteinte d'une plus grande efficacité, est tributaire, pour les intervenants, de la présence d'un coordonnateur-analyste chevronné capable de bien comprendre le dossier, et ainsi de conseiller adéquatement l'intervenant. Le coordonnateur-analyste devra aussi, et surtout, partager les valeurs et les objectifs de l'intervenant de manière à placer l'intérêt supérieur de l'organisation devant tous les autres intérêts personnels qu'il pourrait poursuivre, notamment eut égard à son traitement.

Le RNCREQ soumet en ce sens que si le poste de coordonnateur-analyste est rempli par des personnes engagées au sein des organisations, communément nommées «à l'interne», il y a plus de chance que les interventions soient ciblées et

structurées et qu'elles soient limitées aux enjeux prioritaires pour lesquels les organisations ont un intérêt particulier.

Or le modèle retenu actuellement pour le remboursement des frais des intervenants, notamment parce qu'il permet une rémunération plus élevée pour des analystes et procureurs externes, mais aussi parce qu'il marginalise le rôle du coordonnateur, a plutôt tendance à nous éloigner de cet objectif :

- Les intervenants ont plus de chance de retenir les services d'un analyste et d'un procureur externe en raison du traitement accordé, et conséquemment, ces personnes ont moins tendance à partager étroitement les valeurs et les objectifs de l'organisation.
- En marginalisant le poste de coordonnateur, dont le rôle est de veiller au bon déroulement du travail de l'intervenant et des membres de son équipe chargés des dossiers règlementaires en énergie (que ces derniers soient à l'interne ou à l'externe), on se prive d'une personne qui peut nécessairement accroître l'efficacité des interventions. Qui plus est, le mode de traitement pour la coordination est actuellement basé sur un pourcentage de l'enveloppe globale. N'est-ce pas là un incitatif à augmenter la taille de cette enveloppe ? Il s'agit ici d'une incongruité qu'il faut nécessairement corriger.

Par ailleurs, le RNCREQ souligne à la Régie qu'à son avis, pour les motifs énoncés précédemment, le modèle actuel de remboursement des frais des intervenants favorise les organisations dont les activités se limitent aux interventions à la Régie, au détriment des organismes qui défendent l'intérêt de leurs membres et l'intérêt public sur d'autres tribunes et dans d'autres dossiers que celui de l'énergie. En quelque sorte, la Régie encourage les organismes qui sont plus ou moins inféodée à elle.

Quant à lui, le RNCREQ demeure convaincu que les travaux de la Régie bénéficient de l'expertise des organisations qui existent et interviennent hors du cadre de celle-ci et qu'elle doit être sensible à la plus-value de l'intervention que ces organisations peuvent rendre.

3. Comment assurer la présence à l'interne d'un coordonnateur-analyste compétent, intègre et impartial

Le candidat (ou la candidate) idéal pour occuper ce poste est une personne qui possède un minimum d'expérience en coordination et en analyse, des connaissances appropriées en économie et dans la réglementation en énergie, est familière avec les principaux enjeux environnementaux, fait preuve d'une très bonne capacité de synthèse, est autonome mais sait travailler efficacement en équipe, etc. etc. etc. En outre, cette personne devra partager les valeurs de l'organisation et les objectifs qu'elle poursuit. En somme, elle devra pouvoir démontrer une grande loyauté en faisant passer les intérêts supérieurs de l'organisation, et conséquemment l'intérêt public, au dessus de tous autres intérêts.

C'est tout un défi, surtout quand on sait que cette personne doit aussi accepter d'avoir un traitement beaucoup moindre que si elle travaille à l'externe. En plus, comme l'organisme n'a pas les ressources financières appropriées, elle devra accepter, comme les personnes à l'externe, le fait que sa rémunération lui sera versée uniquement de 3 à 6 mois après qu'elle aura commencé à travailler.

Pour l'organisation, c'est aussi une décision difficile que de choisir d'engager une personne à l'interne puisque c'est alors l'intervenant qui porte le risque si les frais doivent éventuellement ne pas être remboursés.

En définitive, pour permettre à un intervenant d'engager et de retenir des ressources compétentes à l'interne, il faut qu'il y ait des conditions de rémunération adéquates.

4. Proposition du RNCREQ :

Pour les motifs énoncés précédemment, le RNCREQ propose donc à la Régie de l'énergie de mettre en place un mécanisme permettant d'accorder à certains intervenants une allocation forfaitaire annuelle pour la coordination et l'analyse. Cette allocation servirait uniquement pour couvrir la rémunération d'employés internes chargés des mandats de coordination et d'analyse pour les travaux de la Régie de l'énergie (incluant les groupes de travail, les séances d'information, les processus d'entente négociés, etc.).

Pour avoir droit à cet allocation, l'intervenant devrait d'abord faire la preuve que cette allocation est nécessaire, puis démontrer qu'il répond aux critères de reconnaissance que la Régie établirait (l'intérêt de l'intervenant, sa représentativité, son expérience à l'égard du domaine de l'énergie et de la réglementation, etc.).

À la fin de l'année, et conditionnellement à ce que l'allocation puisse être renouvelée, l'intervenant serait soumis à une reddition de compte qui permettrait de confirmer que les sommes ont été utilisées de manière appropriée et que ses interventions ont été dans l'ensemble utiles à la Régie.

Le traitement pour les procureurs et les experts se ferait toujours dossier par dossier, comme c'est actuellement le cas (pour les interventions qui sont jugées utiles et pertinentes).

5. Autres considérations : délais et DDR

Tel que la Régie l'a présenté en séance d'information, l'ajout d'une nouvelle étape au processus d'audience devrait allonger la période entre le dépôt de la demande et la tenue de l'audience. Cependant, la Régie a également indiqué qu'elle espérait que le délai entre le dépôt de la requête et la décision finale (comprenant la décision sur les frais) soit sensiblement le même. Le RNCREQ doute que cela soit possible et

invite plutôt la Régie à prévoir dès maintenant des mécanismes d'ajustement appropriés.

Le RNCREQ soumet que les calendriers d'audience sont déjà fort serrés, à tel point que cela porte souvent atteinte à notre capacité d'intervention. Il est en outre devenu commun que le délai pour la production de la preuve des intervenants soit fixé à deux (2) semaines après le dépôt des réponses de la demanderesse aux DDR. Dans les situations où ces réponses sont un intrant essentiel à la preuve de l'intervenant — ce qui est, en ce qui nous concerne, souvent le cas — l'obligation de la produire dans un si court délai est très difficile à rencontrer.

À première vue, la réforme proposée affectera les calendriers d'audiences de différentes façons :

- a. On peut d'abord penser que les dates pour produire les DDR et pour y répondre pourront être devancées de deux à trois semaines (parce qu'on reporte la période des demandes d'intervention).
- b. Toutefois, le délai entre les réponses aux DDR et le dépôt des preuves sera beaucoup plus long, étant donné les multiples étapes nouvelles à franchir :
 - Selon les réponses aux DDR, préparation de la demande de poursuite d'intervention et du budget de participation (2 semaines)
 - Commentaires de la demanderesse (1 semaine)
 - Réplique (1 semaine)
 - Décision (2 semaines)

Ainsi, quelques six (6) semaines seront requises avant que l'intervenant ne puisse *commencer* à préparer sa preuve — ce qu'il ne pourra faire tant que la Régie n'aura pas autorisé son budget.

Selon cette première estimation, la nouvelle approche ajoutera donc au moins deux ou trois semaines au processus actuel. Cette réalité doit être envisagée dès maintenant pour pouvoir identifier des mécanismes qui éviteront d'accentuer la pression déjà forte qui pèse sur les délais d'intervention.

À cet égard, nous tenons à proposer à la Régie un changement qui contribuerait à rendre le processus réglementaire plus efficace et à aborder les enjeux de façon plus structurée. Il s'agit de l'ajout d'une deuxième ronde de DDR. Elle se déroulerait pendant la période où la Régie délibère sur les demandes d'intervention, donc sans qu'il n'y ait d'impact sur le calendrier. En contrepartie, la possibilité de poser des questions supplémentaires réduirait inévitablement le temps substantiel de contre-interrogatoire qui est généralement consacré à ce type de questions.

Rappelons que le Québec est probablement la seule juridiction en Amérique du Nord où le processus de DDR se limite à une seule ronde. Le RNCREQ est d'avis que l'ajout d'une deuxième ronde de DDR améliorerait sensiblement le processus réglementaire, avec pour effet d'accroître l'efficacité et la qualité des interventions.