



Projet de loi n° 106 : Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives

COMMENTAIRES D'OPTION CONSOMMATEURS

PRÉSENTÉS À LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES
NATURELLES

18 août 2016

Table des matières

Option consommateurs.....	1
1. Introduction.....	3
Place des consommateurs dans la Politique énergétique 2030	3
2. Transition énergétique Québec.....	4
2.1. Rôle des consommateurs à la Table des parties prenantes dans Transition énergétique Québec	5
2.2. L'obligation de mettre en œuvre les programmes et les mesures des Plans directeurs de TÉQ.....	5
2.3. La situation particulière de l'efficacité énergétique chez les ménages à faible revenu	6
3. Recours des consommateurs à la Régie de l'énergie	8
3.1. Mandats limités de la Régie de l'énergie en matière de plainte	9
3.2. Problèmes actuels avec le traitement des plaintes des consommateurs.....	10
3.2.1. Des exemples ailleurs au Canada.....	10
3.3. Frais associés aux processus de plaintes.....	11
4. Financement des intervenants à la Régie de l'énergie.....	11
4.1. Guide de paiement des frais	12
4.2. Rôle des intervenants.....	13
5. Électrification des transports	14
6. Conclusion	15
6.1. Liste des recommandations et préoccupations	15

Option consommateurs

MISSION

Option consommateurs est une association à but non lucratif qui a pour mission de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs et de veiller à ce qu'ils soient respectés.

HISTORIQUE

Issue du mouvement des associations coopératives d'économie familiale (ACEF), et plus particulièrement de l'ACEF de Montréal, Option consommateurs existe depuis 1983. En 1999, elle a regroupé ses activités avec l'Association des consommateurs du Québec (ACQ) qui existait depuis plus de 50 ans et accomplissait la même mission qu'Option consommateurs.

PRINCIPALES ACTIVITÉS

Option consommateurs aide les consommateurs qui vivent des difficultés, les reçoit en consultation budgétaire et donne des séances d'information sur le budget, l'endettement, le droit de la consommation et la protection de la vie privée. Chaque année, nous réalisons des recherches sur des enjeux de consommation d'importance. Nous intervenons également auprès des décideurs et des médias pour dénoncer des situations inacceptables. Lorsque nécessaire, nous intentons des recours collectifs contre des commerçants.

Au fil des ans, Option consommateurs a développé une expertise notamment dans les domaines du budget et de l'endettement, des services financiers, de la santé et de l'agroalimentaire, de l'énergie, de l'accès à la justice, des pratiques commerciales et de la protection de la vie privée.

Chaque année, Option consommateurs rejoint directement entre 7 000 et 10 000 consommateurs, accorde de nombreuses entrevues aux médias, siège à plusieurs comités de travail et conseils d'administration et réalise des projets d'envergure avec d'importants partenaires.

Option consommateurs s'intéresse de près aux questions relatives à l'énergie, plus spécifiquement aux questions liées à la facture énergétique. À cet effet, elle intervient régulièrement auprès des distributeurs d'énergie pour faciliter la conclusion d'ententes relatives au règlement de comptes en souffrance de clients. Elle offre aussi un service d'aide et d'assistance technique aux consommateurs qui désirent déposer une plainte auprès des entreprises de services publics.

Elle gère différents projets d'intervention en efficacité énergétique auprès des ménages à faible revenu de Montréal depuis septembre 1996. Depuis décembre 1997, elle est intervenue fréquemment auprès de la Régie de l'énergie dans le cadre des audiences concernant les activités d'Hydro-Québec, de Gaz Métro et de l'Agence de l'efficacité énergétique. Le statut d'intervenant lui a été reconnu à maintes reprises par la Régie et ses interventions furent jugées utiles et pertinentes.

1. Introduction

La politique énergétique 2030 du gouvernement du Québec est très ambitieuse. La décarbonisation de notre économie n'est pas une mince affaire et elle amènera forcément des changements importants dans les habitudes de vie des consommateurs.

Or, aux yeux du consommateur moyen, toutes les questions énergétiques apparaissent souvent complexes et techniques. La plupart d'entre eux ne connaissent pas le mandat de la Régie de l'énergie et ne comprennent pas grand-chose à la réglementation en vigueur. Leur relation avec un fournisseur unique dans un contexte de service essentiel peut créer chez eux un sentiment de contrainte, un manque de liberté d'action. Certaines initiatives, comme l'introduction des compteurs intelligents, peuvent les rendre méfiants, voire réfractaires.

Si le gouvernement veut véritablement réussir cette transition ambitieuse vers une économie décarbonisée, le rôle des associations de consommateurs comme Option consommateurs sera de plus en plus important. Comme organisme de défense de droits des consommateurs indépendants, nous pouvons contribuer à planifier cette transition, à prévenir et limiter les impacts négatifs, à transmettre les informations pertinentes aux consommateurs, à défendre leurs intérêts et intervenir efficacement auprès de la Régie de l'énergie. Ultiment, Option consommateurs peut être un acteur essentiel à la réussite de la Politique énergétique 2030.

Place des consommateurs dans la Politique énergétique 2030

Lorsque le ministre des Ressources naturelles a fait l'annonce de la Politique énergétique 2030 en avril dernier, Option consommateurs a réagi plutôt favorablement. Elle voit d'un bon œil que le gouvernement met le consommateur au centre de sa politique, notamment par le maintien des augmentations de tarif d'électricité au taux d'inflation et par la mise en place d'un guichet unique favorisant le regroupement des services d'efficacité énergétique.

Selon la Politique énergétique 2030 :

« L'efficacité énergétique, la substitution énergétique et les changements de comportements sont les piliers d'une transition énergétique réussie. »¹

Option consommateurs est en accord avec cette affirmation. Nous sommes heureux de constater que la Politique énergétique 2030 prévoit que « le gouvernement accompagnera les consommateurs dans leurs choix »² afin d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, dont notamment :

- favoriser une consommation responsable;
- tirer pleinement parti du potentiel de l'efficacité énergétique;

¹ Politique énergétique 2030. Page 14. [Disponible en ligne] <https://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/politique-energetique-2030.pdf>

² Politique énergétique 2030. Page 14. [Disponible en ligne] <https://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/politique-energetique-2030.pdf>

- stimuler la chaîne de l'innovation technologique et sociale.

Option consommateurs a pris connaissance du projet de loi n° 106. Nos commentaires porteront essentiellement sur les chapitres 1 et 2 du projet de loi, qui portent sur l'édiction de la Loi sur Transition énergétique Québec et sur la gouvernance de la Régie de l'énergie et le renouvellement de l'offre aux consommateurs. Nous avons choisi de ne pas aborder les deux autres chapitres qui relèvent moins des champs de compétence de notre organisation.

Notons que l'absence de commentaires à l'égard de certains éléments du rapport final de la commission ne doit pas être interprétée comme constituant un assentiment tacite, non plus que comme l'expression d'un désaccord.

2. Transition énergétique Québec

À la lecture du chapitre II de la Loi, nous comprenons que la volonté du législateur est de donner les rênes de la planification de l'efficacité et de l'innovation énergétiques à Transition énergétique Québec en remplacement du Bureau de l'innovation et de l'efficacité énergétiques du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles.

Option consommateurs est tout à fait d'accord avec la nécessité d'établir un processus de reddition de comptes, associé à la planification des efforts en efficacité et en innovation énergétiques. Nous voyons d'un bon œil que l'élaboration d'un plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétique par Transition énergétique Québec (TÉQ) soit soumise à l'approbation de la Régie de l'énergie.

Comme nous l'avons exprimé à maintes reprises, notamment devant la Commission des finances publiques en février 2011³, les programmes d'efficacité énergétique sont actuellement financés par les consommateurs, à travers les tarifs d'énergie qu'ils payent. Il est donc tout à fait normal que l'autorisation de la Régie de l'énergie soit requise avant d'allouer des montants significatifs aux activités de transition, d'innovation ou d'efficacité énergétique. À cet égard, l'approbation de la Régie par l'entremise d'audiences publiques permettra d'assurer aux représentants des consommateurs, comme Option consommateurs, d'apporter une expertise reconnue et d'outiller la Régie de l'énergie dans son analyse des dossiers qui lui sont présentés.

Toutefois, la lecture du projet de loi ne permet pas à Option consommateurs d'être convaincu que la seule approbation par la Régie de l'énergie d'un plan de transition soit garante de la prise en compte efficace et optimale des intérêts des consommateurs québécois.

Trois éléments nous préoccupent quant à la place que le gouvernement entend donner aux consommateurs dans sa Politique énergétique 2030 : le rôle octroyé aux consommateurs à la Table des parties prenantes, l'absence d'obligation de mise en œuvre des programmes et mesures des Plans directeurs de TÉQ et la situation particulière de l'efficacité énergétique chez les ménages à faible revenu.

³ http://www.option-consommateurs.org/documents/principal/fr/File/memoires/energie/oc_memoire_loi130_aee_20110203.pdf

2.1. Rôle des consommateurs à la Table des parties prenantes dans Transition énergétique Québec

Le projet de loi n° 106 prévoit aux articles 41 et suivants de la nouvelle loi sur TÉQ la mise en place d'une Table des parties prenantes ayant pour mandat de se prononcer sur les Plans directeurs de TÉQ. Toutefois, sa composition demeure floue et ne requiert pas de membre provenant du secteur de la consommation d'énergie. Nous sommes d'avis que la composition des membres de la Table des parties prenantes devrait être définie par sa loi constitutive (projet de loi n° 106) afin d'assurer une juste représentation de l'ensemble des parties prenantes, dont les consommateurs résidentiels d'énergie.

Recommandation 1:

Option consommateurs recommande que TÉQ ait l'obligation formelle, en vertu de sa loi constitutive, de doter la Table des parties prenantes de représentants des principales parties prenantes relatives à son mandat, dont obligatoirement les consommateurs résidentiels d'énergie.

Nous notons aussi que le troisième alinéa de l'article 42 de la loi sur TÉQ prévoit que :

« Une personne ne peut être nommée au sein de la Table si elle est employée par un distributeur d'énergie, le gouvernement ou un organisme, sauf, dans ce dernier cas, s'il s'agit d'un organisme qui n'est pas susceptible d'être responsable d'un programme ou d'une mesure contenus dans un plan directeur. »

Notre position est que seuls les organismes ayant la responsabilité directe de programme ou de mesure sont assujettis à cet alinéa. Les organismes partenaires, à titre d'agents livreurs par exemple, ne sauraient être soumis aux dispositions du 3^e alinéa de l'article 42 de la loi sur TÉQ. À titre d'exemple, Option consommateurs a été agent livreur du programme d'efficacité énergétique Éconologis⁴ de 1998 à 2015. Notre participation à titre d'agent livreur ne devrait pas nous empêcher de siéger à la Table des parties prenantes.

2.2. L'obligation de mettre en œuvre les programmes et les mesures des Plans directeurs de TÉQ

Selon notre compréhension du projet de loi n° 106, celui-ci laisse planer un flou sur l'obligation des distributeurs d'énergie, des organismes publics et des ministères quant à leurs responsabilités face à la réalisation des programmes et des mesures du plan directeur de TÉQ dont ils auront le mandat.

D'un côté, on trouve l'article 67 de la Loi sur le TEQ modifiant le deuxième alinéa de l'article 22.1 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) par le texte suivant :

⁴ <http://www.efficaciteenergetique.gouv.qc.ca/mon-habitation/econologis/#.V7OK1vnhBpg>

« La Société peut mettre en œuvre les programmes et les mesures dont elle est responsable en vertu du plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques prévu par la Loi sur Transition énergétique Québec. »
(nos soulignés)

L'utilisation du verbe « pouvoir » réfère à une possibilité et non une obligation. On comprend donc qu'en vertu des dispositions du projet de loi n° 106, Hydro-Québec ne serait pas contrainte de mettre en œuvre les programmes et les mesures dont elle a la responsabilité. Cette disposition ne nous semble pas adéquate dans la mesure où nous souhaitons nous assurer de l'atteinte des cibles déterminée par les Plans directeurs de TÉQ.

D'un autre côté, le premier alinéa de l'article 15 du projet de loi sur le TÉQ stipule que :
« Les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie doivent réaliser les programmes et les mesures dont ils sont responsables en vertu du plan directeur. »
(nos soulignés)

Cette fois, l'utilisation du verbe « devoir » traduit une obligation. Nous estimons que ces deux dispositions sont de nature à porter à interprétation et réduisent l'imputabilité des distributeurs d'énergie, des organismes et des ministères face à leurs obligations en vertu des Plans directeurs produits par TÉQ.

Qui plus est, le deuxième alinéa de ce même article 15 fait référence à l'éventualité qu'un distributeur ne puisse réaliser un programme ou une mesure d'un Plan directeur dont il a la responsabilité en transférant cette dernière au TÉQ.

« Un distributeur d'énergie qui ne peut réaliser un tel programme ou une telle mesure, dans le délai et de la manière prévus au plan directeur, doit en aviser Transition énergétique Québec. Cette dernière peut, aux frais du distributeur, mettre en œuvre le programme ou la mesure qu'il est en défaut de réaliser, après lui avoir donné un avis écrit de 30 jours à cet effet. »
(nos soulignés)

Nous notons encore une fois l'utilisation du verbe « pouvoir » ce qui ne fait pas référence à une obligation de la part de TÉQ.

Recommandation 2:

Nous recommandons que soient clarifiées les dispositions prévues au projet de loi n° 106 afin d'éviter que les distributeurs d'énergie, les organismes et les ministères visés par les programmes et les mesures des Plans directeurs de TÉQ puissent se déresponsabiliser de leurs obligations en vertu du premier alinéa de l'article 15 de la loi sur TÉQ.

2.3. La situation particulière de l'efficacité énergétique chez les ménages à faible revenu

L'efficacité énergétique n'est pas un enjeu nouveau au Québec. Les distributeurs d'énergie et le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles y travaillent activement depuis près d'une vingtaine d'années. Il existe toutefois des marchés dont le potentiel d'efficacité énergétique n'est pas exploité en raison d'un ensemble de barrières, notamment le marché résidentiel des ménages à faible revenu. Option consommateurs a produit deux études⁵ sur ces questions qui font état d'éléments que nous jugeons pertinent d'apporter devant la présente Commission.

Premièrement, les ménages à faible revenu (MFR) sont plus affectés que les autres ménages par les augmentations de tarifs. Une part plus importante de leurs revenus est attribuée au paiement de la facture d'énergie. Les MFR doivent donc être pris en compte dans toute politique ou stratégie énergétique comme ce fut le cas pour la Stratégie énergétique du Québec 2006-2015⁶. On ne trouve toutefois aucune mention des MFR dans la Politique énergétique 2030 et dans le projet de loi qui l'accompagne, ce qui est plutôt inquiétant.

Deuxièmement, comme les programmes d'efficacité énergétique sont principalement financés par les tarifs d'énergie, il est primordial de s'assurer que tous les clients puissent profiter de programmes leur étant destinés, incluant les clients les plus vulnérables aux augmentations de tarifs que sont les MFR.

Troisièmement, les programmes d'efficacité énergétique destinés au grand public ne répondent pas nécessairement aux besoins des MFR. À titre d'exemple, on peut facilement comprendre qu'un MFR ou même qu'un locataire ne pourra jamais participer à un programme de subvention pour l'achat de fenêtres éconergétiques ou de travaux d'amélioration de l'enveloppe du bâtiment.

Quatrièmement, il est démontré⁷ que les MFR ont de moins bonnes connaissances en efficacité énergétique et pratiquent moins de comportements éconergétiques que les autres segments de la population.

Cinquièmement, il est plus difficile de rejoindre les MFR dans le cadre de la mise en marché de programmes d'efficacité énergétique.

Option consommateurs s'est toujours intéressée à la pratique de l'efficacité énergétique, car elle permet aux MFR, et aux autres catégories de clientèle, de réduire leurs dépenses en énergie et d'en améliorer l'accessibilité. Même des organisations réputées comme étant conservatrices reconnaissent que le problème de la pauvreté énergétique est présent au Canada et que l'efficacité énergétique fait partie du panier de solutions⁸.

Si, comme le mentionne la Politique énergétique 2030, « nous voulons tirer pleinement parti du potentiel d'efficacité énergétique », nous devons éviter de permettre aux acteurs ayant la

⁵ L'efficacité énergétique chez les populations faiblement alphabétisées : compréhension et pistes de réflexion et Transférer les connaissances en efficacité énergétique aux consommateurs à faible revenu : les meilleures méthodes. Disponibles en ligne : http://option-consommateurs.org/vos_ouils/rapports_recherche/energie_energy.html

⁶ <http://mern.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf>

⁷ <http://mern.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf> pages 12 et 13.

⁸ <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/energy-costs-and-canadian-households.pdf>

responsabilité de réaliser les programmes et les mesures de se désengager de leurs obligations lorsque viendra le temps d'exploiter des marchés, comme celui de la consommation énergétique résidentielle des MFR, où les gains en efficacité énergétique sont plus difficiles à réaliser. À cet égard nous proposons deux avenues à envisager dans le projet de loi n° 106.

En premier lieu, tel que mentionné à la section 1.2 du présent mémoire, nous devons éliminer du projet de loi n° 106 toute disposition qui permet aux organismes, entreprises et ministères responsables de programmes ou de mesures édictées par les Plans directeurs du TÉQ de ne pas pleinement réaliser les programmes ou les mesures dont ils sont responsables.

En deuxième lieu, le projet de loi n° 106 doit prévoir des sanctions pécuniaires suite à la non-réalisation des programmes et des mesures dans le délai et selon la manière prévue aux plans directeurs.

Recommandation 3:

Option consommateurs recommande que des sanctions pécuniaires soient expressément prévues pour les distributeurs d'énergie, des organismes et des ministères ne rencontrant pas les objectifs établis par les Plans directeurs de TÉQ tel qu'élaboré en vertu de l'article 8 de la loi sur le TÉQ.

À cet égard, il est important de mentionner que les sanctions pécuniaires imposées par la présente Loi ne devraient pas faire partie des coûts comptabilisés pour la détermination des tarifs lors des examens de la Régie de l'énergie.

Enfin, nous nous questionnons sur le dédoublement de mandats donnés par le gouvernement à différents organismes liés aux enjeux énergétiques. Par exemple, comment s'arrimera le projet de Centre d'accompagnement des ménages à faible revenu proposé par Hydro-Québec⁹ qui vise « un meilleur arrimage des interventions auprès de cette clientèle [MFR] afin de faciliter l'accès à une gamme de services intégrés, par l'intermédiaire d'un guichet de service unique et dédié »¹⁰ avec le mandat de TÉQ?

3. Recours des consommateurs à la Régie de l'énergie

Les articles 11 à 16 du chapitre II du projet de loi 106 modifient le fonctionnement du traitement des plaintes des consommateurs par la Régie de l'énergie. Option consommateurs voit d'un bon œil que le législateur veuille revoir le rôle de la Régie de l'énergie à cet égard. Selon notre compréhension, l'intention du législateur est de trois ordres : réduire le délai du traitement des plaintes, favoriser la médiation et mettre en place un mécanisme de réparation.

À cet effet nous citons les propos du ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles lors de la commission parlementaire du 20 avril 2016 sur l'étude des crédits du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles:

⁹ http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/317/DocPri/R-3933-2015-B-0012-Demande-Piece-2015_07_30.pdf

¹⁰ http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/317/DocPri/R-3933-2015-B-0042-Demande-Piece-2015_07_30.pdf page 13.

« Dans la modernisation de la Régie que je propose il y a actuellement, il y a trois éléments, trois priorités qui sont en place : premièrement, de favoriser la médiation [...], mais surtout de mettre en place un mécanisme de réparation [...] et que les citoyens puissent avoir, je dirais, des délais de traitement qui sont raisonnables dans les circonstances. »

Nous avons constaté dans le projet de loi 106 les dispositions relatives au recours à la médiation et à la réduction des délais. Toutefois nous n'avons rien trouvé qui fait référence à la mise en place de mécanisme de réparation. Nulle part dans le projet de loi on ne prévoit l'ajout de pouvoirs à la Régie de l'énergie lui permettant d'exiger des réparations, que ce soit en dommages et intérêts, ou en tout autre nature, pouvant être imposées aux distributeurs d'énergie. Actuellement, lorsqu'une plainte d'un consommateur est fondée, la seule chose que la Régie puisse demander au distributeur, c'est de ne pas recommencer. Nous estimons que l'intention du législateur est de modifier les pouvoirs de la Régie afin qu'elle puisse offrir réparation aux clients lésés.

Recommandation 4:

Option consommateurs recommande que soient ajoutées au projet de loi n° 106 des dispositions de réparation permettant à la Régie de l'énergie d'ordonner le paiement, par les distributeurs d'énergie, de dommages et intérêts suite à une décision favorable relativement à une plainte d'un consommateur.

3.1. Mandats limités de la Régie de l'énergie en matière de plainte

Les tribunaux et commissions d'utilité publique (TCUP), tels que la Régie de l'énergie, sont pour la très grande majorité responsables du traitement des plaintes relatives aux conditions de services qui définissent les relations entre les distributeurs d'énergie et leurs clients. Par exemple, la Loi sur la Régie de l'énergie stipule qu'elle a compétence exclusive pour « examiner toute plainte d'un consommateur portant sur l'application d'un tarif ou d'une condition de transport d'électricité par le transporteur d'électricité, de distribution d'électricité par le distributeur d'électricité [...] et voir à ce que le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujéti aux conditions qui lui sont applicables »¹¹.

Par contre, la Régie n'a pas compétence pour traiter une plainte concernant un incident qui ne serait pas couvert par le texte des conditions de service ou le texte des tarifs. On peut donner comme exemple un manque de politesse ou même une omission importante de la part d'un représentant du service à la clientèle d'Hydro-Québec, ou encore des dommages causés par des équipements ou du personnel d'Hydro-Québec à un citoyen sans qu'ils soient en lien avec son service d'électricité. Bref, il existe une panoplie d'interactions qui ne sont pas prévues dans le texte des conditions de service d'Hydro-Québec¹² (il en va de même pour les autres distributeurs d'énergie).

¹¹ l'article 31 (4) de La Loi sur la Régie de l'énergie

¹² <http://www.hydroquebec.com/publications/fr/loi-reglements-conditions-service-electricite/>

Recommandation 5:

Nous recommandons que la Régie de l'énergie soit mandatée pour traiter l'ensemble des plaintes des citoyens relativement aux distributeurs d'énergie ainsi qu'au transporteur sous sa juridiction, et ce, non seulement les plaintes relatives à l'application des textes des conditions de service liant les consommateurs et les distributeurs d'énergie.

3.2. Problèmes actuels avec le traitement des plaintes des consommateurs

La Régie de l'énergie dispose d'un mandat mixte en matière d'énergie. Elle est à la fois responsable de la fixation des tarifs et des conditions de services des entreprises et du traitement des plaintes des consommateurs. Bien que ces mandats traitent d'éléments similaires, leur bonne conduite nécessite des compétences et des mécanismes distincts.

La réglementation du secteur de l'énergie est un travail hautement technique, nécessitant des experts du secteur des finances et du droit. Dans son mandat de fixation des tarifs et des conditions de services, la Régie transige avec des distributeurs et transporteurs d'énergie de même qu'avec des entreprises qui disposent d'une batterie d'experts tout aussi compétents que les siens. Toutefois, lorsque vient le temps d'exercer son deuxième mandat, celui du traitement des plaintes, elle se trouve devant des consommateurs ordinaires qui n'ont ni les compétences techniques ni les connaissances administratives pour faire face au mécanisme lourd et complexe que leur impose la Régie.

Pour Option consommateurs, l'amélioration du traitement des plaintes des consommateurs repose sur deux approches : la déjudiciarisation du traitement des plaintes par le recours à la médiation et la séparation des mandats de la Régie de l'énergie. Nous estimons que la séparation des deux mandats aurait pour effet de faciliter la mise en place de mécanismes de traitement des plaintes plus souples qui respectent davantage les besoins des consommateurs et qui sont moins calqués sur ses travaux règlementaires plus complexes en matière de fixation des tarifs et des conditions de services.

Recommandation 6:

Option consommateurs recommande que le traitement des plaintes des consommateurs soit confié à une unité administrative de la Régie de l'énergie distincte de son unité règlementaire et que cette unité dispose de pouvoirs et de l'indépendance nécessaires pour mettre en place des mécanismes de traitement des différends visant à réduire les effets d'inégalité entre les consommateurs et les distributeurs d'énergie.

3.2.1. Des exemples ailleurs au Canada

Les exemples du *Utilities Consumer Advocate* de l'Alberta¹³ (qui offre des services d'accompagnement auprès des consommateurs), de la *Saskatchewan Rate and Review panel* (qui ne traite pas les plaintes des clients des fournisseurs d'énergie, ces dernières sont confiées

¹³ <https://ucahelps.alberta.ca/>

directement à l'Ombudsman de la Saskatchewan qui a ce mandat¹⁴) et d'un *Dispute Resolution Officer*¹⁵ indépendant en Nouvelle-Écosse (qui permet au fournisseur d'énergie de tenter de résoudre le problème informellement, en respect avec l'article 6.4 (1) (d) des conditions de services de Nova Scotia Power¹⁶) mettent en lumière des mécanismes dont le législateur québécois peut s'inspirer afin d'améliorer la capacité de la Régie de l'énergie à répondre aux besoins des consommateurs dans le traitement de leurs plaintes.

Recommandation 7:

Option consommateurs recommande que le gouvernement mandate la Régie de l'énergie afin qu'elle produise un avis sur l'opportunité de mettre en place au Québec une unité administrative inspirée des autres initiatives canadiennes en matière de traitement des plaintes des consommateurs d'énergie et qu'elle rende public un rapport à cet effet.

3.3. Frais associés aux processus de plaintes

La Régie de l'énergie du Québec demande le paiement de frais de 30 \$ avant le dépôt de n'importe quelle plainte¹⁷. Un montant aussi bas ne permet certainement pas de financer l'ensemble du traitement administratif de la plainte. Il se veut plutôt un frein aux plaintes « frivoles » ou non fondées.

Nous sommes conscients des préoccupations financières entourant le traitement des plaintes, mais nous croyons que l'imposition de frais au dépôt d'une plainte ne satisfait pas l'objectif visé. Le faible montant demandé n'est pas de nature à ralentir les ardeurs des ménages, sauf les moins bien nantis. Cette mesure est donc préjudiciable uniquement pour ceux qui sont déjà vulnérables. Non seulement cette mesure est inefficace, mais pour des principes d'équité et d'accessibilité, nous estimons qu'elle est discriminatoire.

Par ailleurs, les frais demandés par la Régie sont associés à une plainte ayant déjà traversé les mécanismes de plaintes des distributeurs d'énergie sous sa juridiction. Dans la mesure où le distributeur a communiqué clairement au plaignant les fondements de sa décision, on évitera automatiquement un tri des demandes pouvant être jugées « frivoles » ou non fondées.

Recommandation 8:

Option consommateurs recommande l'abolition des frais relatifs au dépôt de plainte à la Régie de l'énergie.

4. Financement des intervenants à la Régie de l'énergie

¹⁴ <https://www.ombudsman.sk.ca/info/utilities>

¹⁵ <https://nsuarb.novascotia.ca/mandates/electricity>

¹⁶ <http://www.nspower.ca/site/media/Parent/Regulations%20-%20January%201%202016.pdf>

¹⁷ http://www.regie-energie.qc.ca/documents/autres/Brochure_Plaintes_Condense_avril2015.pdf

La Politique énergétique 2030 fait état de la volonté du gouvernement d'adapter les règles de fixation des tarifs. On y retrouve la mention suivante :

« Encadrer les frais des intervenants qui se présentent devant elle dans une perspective de contrôle des coûts, avec l'établissement d'un plafond par dossier »¹⁸.

Le projet de loi instrumentalise cette volonté à l'article 16 de son chapitre II. Plus spécifiquement, on y lit cette disposition :

« La Régie peut également édicter des règles de procédure applicables aux demandes de paiement de frais des personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations conformément à l'article 36, notamment en ce qui concerne :

- 1° la répartition équitable du financement disponible entre ces personnes;
- 2° la fixation d'un plafond de financement annuel pour l'ensemble des dossiers ainsi que pour chacun de ceux-ci;
- 3° les critères d'examen d'une demande de paiement de frais;
- 4° les frais admissibles. »¹⁹

4.1. Guide de paiement des frais

Option consommateurs est d'avis que la Régie contrôle déjà les coûts relatifs à la participation des intervenants à travers le Guide de paiement des frais 2012²⁰ auquel tous les intervenants sont soumis. Ce guide établit une liste de critères d'examen d'un budget ou d'une demande de paiement de frais²¹ ainsi qu'une liste de frais admissibles²². Option consommateurs est d'avis que le Guide de paiement des frais rencontre l'intention du législateur de contrôler les coûts des intervenants et que l'alinéa 2 de l'article 16 du chapitre II du projet de loi n° 106 est donc inutile et de répond donc pas à un besoin exprimé à quelque endroit que ce soit par le législateur.

Option consommateurs propose même d'amender le Guide de paiement des frais 2012 de la Régie afin de prévoir les frais associés à la préparation du dossier par le personnel administratif des intervenants. À l'heure actuelle, ceux-ci doivent le faire à leurs frais, ce qui est inéquitable.

Recommandation 9:

Option consommateurs recommande que la définition de coordonnateur présente à la page 1 du Guide de paiement des frais des intervenants 2012 soit remplacée par la suivante :
« personne qui coordonne le travail en vue d'une intervention dans un dossier ».

¹⁸ Politique énergétique 2030. Page 30. [Disponible en ligne] <https://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/politique-energetique-2030.pdf> Consulté le 4 août 2016.

¹⁹ Article 16, chapitre II. Projet de loi n° 106: Loi concernant la mise en oeuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives.

²⁰ http://www.regie-energie.qc.ca/regie/FraisInterv/Regie_Guide_06juillet2012.pdf

²¹ http://www.regie-energie.qc.ca/regie/FraisInterv/Regie_Guide_06juillet2012.pdf Page 4.

²² http://www.regie-energie.qc.ca/regie/FraisInterv/Regie_Guide_06juillet2012.pdf page 5.

Enfin, les honoraires que peuvent réclamer les intervenants sont déterminés par une échelle prévue au Guide de paiement des frais²³ qui n'est pas révisée annuellement et qui ne teint donc compte de l'inflation.

Recommandation 10:

Option consommateurs recommande que le Guide de paiement des frais soit mis à jour annuellement afin de prendre en compte l'inflation dans la détermination des honoraires au même titre que les dépenses des distributeurs et du transporteur qui lui sont soumises annuellement.

4.2. Rôle des intervenants

Le projet de loi propose une réduction de la portée des interventions devant la Régie de l'énergie par l'établissement d'un plafond de financement annuel pour l'ensemble des dossiers global ainsi que pour chacun des dossiers.²⁴ Option consommateurs est d'avis que cette disposition est de nature à nuire aux travaux de la Régie de l'énergie, car elle limitera indument la capacité des intervenants sans prendre en compte le caractère nécessaire et raisonnable de leurs interventions ainsi que de leur utilité.

La Régie dispose déjà des moyens et de la compétence nécessaires pour juger de la pertinence de l'intervention des participants à ses travaux par l'entremise de l'application des critères d'examen d'un budget ou d'une demande de paiement de frais intégrés au Guide de paiement des frais.²⁵

Par ailleurs, il est à noter que les coûts associés aux frais des intervenants sont intégrés dans les tarifs d'énergie et payés par les consommateurs. En tant qu'association qui représente les intérêts des consommateurs, nous estimons être en mesure d'évaluer si les coûts associés à la participation des intervenants aux travaux de la Régie sont nécessaires, raisonnables et utiles. Qui plus est, si l'intention du législateur est de réduire les coûts de fonctionnement de la Régie, cette mesure serait contreproductive, car elle forcerait la Régie à déployer davantage de ressources pour analyser et contre expertiser les preuves des entreprises sous sa juridiction. Cette mesure résulterait donc, pour des résultats similaires, à une augmentation des coûts administratifs associés à l'analyse et la délibération de chaque dossier règlementaire.

Enfin, toute mesure visant à réduire ou à plafonner les interventions des représentants des parties prenantes aux travaux de la Régie de l'énergie correspond à réduire la capacité de la Régie de l'énergie de remplir sa mission :

« assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. »²⁶

²³ http://www.regie-energie.qc.ca/regie/FraisInterv/Regie_Guide_06juillet2012.pdf page 6.

²⁴ Article 16, chapitre II. Projet de loi no 106 : Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives.

²⁵ http://www.regie-energie.qc.ca/regie/FraisInterv/Regie_Guide_06juillet2012.pdf

²⁶ <http://www.regie-energie.qc.ca/regie/mission.html>

Est-il souhaitable que la Régie de l'énergie, qui a pour mandat de fixer les tarifs et les conditions de services d'énergie et de gaz naturel, de surveiller les prix des produits pétroliers et, tout prochainement, d'approuver le Plan de transition énergétique du Québec, soit amputée des connaissances et des compétences des meilleurs experts du Québec et d'ailleurs pour l'appuyer dans sa mission?

Préoccupation :

Option consommateurs met le législateur en garde contre les effets pervers d'un plafonnement des interventions devant la Régie de l'énergie.

Si le législateur souhaite limiter les coûts règlementaires, il devrait se tourner du côté des distributeurs et du transporteur d'énergie qui eux, ne sont aucunement limités dans leurs dépenses relatives aux représentations règlementaires. Nous tenons à informer la Commission que cet état de fait produit une asymétrie de moyens entre les intervenants et les entreprises règlementées. Ces dernières ont à leur disposition des équipes règlementaires dont les coûts de fonctionnement ne sont ni encadrés, ni divulgués, ni limités en aucune façon. Qui plus est, les entreprises peuvent intégrer leurs coûts règlementaires dans leurs tarifs ce qui réduit l'incitation au contrôle des dépenses.

Recommandation 11:

Option consommateurs recommande que les dépenses des distributeurs et du transporteur d'énergie soient déposées annuellement à la Régie de l'énergie et qu'elles ne puissent être comptabilisées par la Régie dans la détermination des tarifs autorisés.

5. Électrification des transports

À la lecture du chapitre III du projet de loi 106 sur le financement des infrastructures électriques, Option consommateurs s'inquiète des effets de la modification de l'article 52,1 de la Loi sur la Régie de l'énergie tel que proposé à l'article 21. Selon notre compréhension, toute dépense d'Hydro-Québec visant à :

« défrayer les coûts du matériel fixe nécessaire à l'électrification de services de transport collectif, à un organisme public de transport en commun[...] à la Caisse de dépôt et placement du Québec ou à l'une de ses filiales, ou à toute autre entité offrant ou organisant des services de transport collectif »

pourrait être intégrée dans les tarifs d'électricité de la clientèle domestique.

Nous souhaitons informer les membres de la Commission que les résultats de telles dispositions se pourraient se traduire par des augmentations de tarifs d'électricité pour l'ensemble des Québécois. Option consommateurs ne s'oppose en aucune façon à une transition vers l'électrification des transports, mais ne souhaite pas que celle-ci se fasse par l'entremise de l'augmentation des tarifs d'électricité. Nous avons vécu la même chose avec le dossier des éoliennes. Les contrats gouvernementaux ont fait augmenter les tarifs d'électricité de façon

importante dans les dernières années. Option consommateurs souhaite éviter que le même sort se répète pour les consommateurs dans le dossier de l'électrification des transports. Si le gouvernement souhaite faire contribuer Hydro-Québec au financement des infrastructures d'électrification des transports, qu'il le fasse par l'entremise des bénéfices versés annuellement par sa société d'état et non par l'entremise d'augmentations tarifaires. Qui plus est, la pression exercée sur les tarifs par les dispositions mentionnées est à l'encontre de l'objectif de limiter les augmentations de tarifs sous le seuil de l'inflation tel que promis dans la Politique énergétique 2030.

Préoccupation :

Si la compréhension d'Option consommateurs quant au financement de l'électrification des transports par l'entremise d'augmentations tarifaires s'avère exacte, nous nous y opposons sans retenue.

6. Conclusion

Option consommateurs est d'avis que dans un contexte où les enjeux énergétiques sont complexes et difficilement saisissables pour la majorité des consommateurs, que beaucoup de consommateurs se sentent impuissants face aux entreprises monopolistiques du secteur de la distribution d'énergie et que l'énergie soit un service essentiel, il est primordial que le gouvernement puisse trouver un interlocuteur à qui s'adresser pour tout enjeu touchant les consommateurs. D'autre part les consommateurs doivent savoir qu'il existe une association qui veille à défendre leurs droits et leurs intérêts. Option consommateurs est cette organisation.

En ce qui a trait à la place des consommateurs dans la Politique énergétique 2030 et le projet de loi qui l'accompagne, Option consommateurs est d'avis que mis à part les modifications du traitement des plaintes de la Régie de l'énergie, il n'y a pas beaucoup d'éléments destinés à mettre le consommateur au centre des préoccupations.

Nous estimons que nos recommandations et nos préoccupations sont bénéfiques pour l'ensemble de la population québécoise et espérons qu'elles seront entendues et prises en comptes par la Commission.

6.1. Liste des recommandations et préoccupations

1. Option consommateurs recommande que TÉQ ait l'obligation formelle, en vertu de la Loi sur TÉQ, de doter la Table des parties prenantes de représentants de chacune des parties prenantes relatives à son mandat, dont les consommateurs d'énergie.
2. Option consommateurs recommande que soient clarifiées les dispositions prévues au projet de loi no 106 afin d'éviter que les distributeurs d'énergie, les organismes et les ministères visés par les programmes et les mesures des Plans directeurs de TÉQ puissent se déresponsabiliser de leurs obligations en vertu du premier alinéa de l'article 15 de la loi sur TÉQ.

3. Option consommateurs recommande que des sanctions pécuniaires soient expressément prévues pour les distributeurs d'énergie, des organismes et des ministères ne rencontrant pas les objectifs établis par les Plans directeurs de TÉQ tel qu'élaboré en vertu de l'article 8 de la loi sur le TEQ.
4. Option consommateurs recommande que soit ajouté au projet de loi no 106 des dispositions de réparation permettant à la Régie de l'énergie d'ordonner le paiement, par les distributeurs d'énergie, de dommages et intérêts suite à une décision favorable relativement à une plainte d'un consommateur.
5. Option consommateurs recommande que la Régie de l'énergie soit mandatée pour traiter l'ensemble des plaintes des citoyens relativement aux distributeurs d'énergie ainsi qu'au transporteur sous sa juridiction, et ce, non seulement les plaintes relatives à l'application des textes des conditions de service liant les consommateurs et les distributeurs d'énergie.
6. Option consommateurs recommande que le traitement des plaintes des consommateurs soit confié à une unité administrative de la Régie de l'énergie distincte de son unité règlementaire et que cette unité dispose de pouvoirs et de l'indépendance nécessaires pour mettre en place des mécanismes de traitement des différends visant à réduire les effets l'inégalité entre les consommateurs et les distributeurs d'énergie.
7. Option consommateurs recommande que le gouvernement mandate la Régie de l'énergie afin qu'elle produise un avis sur l'opportunité de mettre en place au Québec une unité administrative similaire au Utilities Consumer Advocate de l'Alberta et qu'elle rende public un rapport à cet effet.
8. Option consommateurs recommande l'abolition des frais relatifs au dépôt de plainte à la Régie de l'énergie.
9. Option consommateurs recommande que la définition de coordonnateur présente à la page 1 du Guide de paiement des frais des intervenants 2012 soit remplacée par la suivante : « personne qui coordonne le travail en vue d'une intervention dans un dossier ».
10. Option consommateurs recommande le Guide de paiement des frais sont mis à jour annuellement afin de prendre en compte l'inflation dans la détermination des honoraires au même titre que les dépenses des distributeurs et du transporteur qui lui sont soumises annuellement.
11. Option consommateurs recommande que les dépenses des distributeurs et du transporteur d'énergie soient déposées annuellement à la Régie de l'énergie et qu'elles ne puissent être comptabilisées par la Régie dans la détermination des tarifs autorisés.

Préoccupations :

1. Option consommateurs met le législateur en garde contre les effets pervers d'un plafonnement des interventions devant la Régie de l'énergie.
2. Si la compréhension d'Option consommateurs quant au financement de l'électrification des transports par l'entremise d'augmentations tarifaires s'avère exacte, nous nous y opposons sans retenue.