

REMBOURSEMENT DES FRAIS

Pour une politique d'équité et d'efficacité

Mémoire du

**Regroupement national des Conseils régionaux de
l'environnement du Québec (RNCREQ)**

et de

Option Consommateurs (OC)

le 27 avril 1999

« Les grands débats de la société moderne vont porter sur l'énergie, l'environnement, les communications, les services de santé ; ils se tiendront devant des tribunaux administratifs et, pour contrebalancer le pouvoir bureaucratique, des interventions d'intérêt public bien préparées sont absolument nécessaires. »

Yves Ouellette, dans son ouvrage *Les tribunaux administratifs au Canada* (éd. Thémis, 1997, p.135)

TABLE DES MATIÈRES

1. PRÉAMBULE	2
2. LE CONTEXTE ACTUEL, LES OBJECTIFS À VISER	4
2.1. PRINCIPE DE BASE D'UNE POLITIQUE SUR LE REMBOURSEMENT DES FRAIS : LE TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ VISANT L'ÉGALITÉ DES CHANCES	4
2.2. LES RAPPORTS DE FORCE PRÉVALANTS.....	5
2.2.1. <i>Déséquilibre général</i>	5
2.2.2. <i>Les difficultés de représentation particulière aux groupes d'intérêt public</i>	77
2.2.2.1. La difficulté de trouver et de garder les experts et les avocats	77
2.2.2.2. Coûts supplémentaires pour les groupes.....	99
2.2.2.3. Autres disparités importantes	1010
2.2.2.4. Les limites de la générosité	1242
2.2.3. <i>En bref</i>	1313
2.3. LES CONSTATS ET LES OBJECTIFS DE LA PRÉSENTE CAUSE	1313
2.3.1. <i>Aider les groupes qui en ont le plus besoin</i>	1313
2.3.2. <i>Utilisation efficace des fonds</i>	1313
2.3.3. <i>Reconnaître et mettre fin aux effets pervers</i>	1414
3. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES	1414
3.1. ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ PROCÉDURALE PAR DES JUGEMENTS JUDICIEUX, PRÉVOYANTS ET OPPORTUNS.....	1515
3.2. LES PRINCIPES ET APPROCHES AU REMBOURSEMENT	1717
3.2.1. <i>Critères d'éligibilité au remboursement</i>	1818
3.2.2. <i>Jugements sur l'utilité de la participation et le niveau de remboursement</i>	2020
3.2.3. <i>Les incitatifs au rendement accru</i>	2222
3.2.4. <i>L'enjeu de la multiplication des groupes, de la représentativité et des regroupements</i>	2323
3.2.5. <i>Autres</i>	2525
3.2.5.1. Utilisation accrue du courriel.....	2625
3.2.5.2. Matériaux d'éducation pour les nouveaux intéressés	2626
3.3. LES PLAFONDS, BARÈMES ET AUTRES CHOIX SPÉCIFIQUES	2726
3.3.1. <i>Les limites au nombre d'heures</i>	2726
3.3.1.1. 2 journées de préparation par journée d'audience	2727
3.3.1.2. 8 heures par jour, 5 jours par semaine	2928
3.3.1.3. 50% des jours entre le choix de l'intervenant et la date du dépôt du rapport ; et temps de préparation ne peut débiter avant le choix des intervenants	3029
3.3.1.4. pour l'expert, 8 heures d'assistance en plus de son témoignage.....	3130
3.3.2. <i>Les limites aux tarifs</i>	3231
3.3.2.1. tarifs d'avocats	3231
3.3.2.2. tarifs d'experts.....	3332
3.3.2.3. tarifs de conseiller-consultant	3332
3.3.3. <i>Les dépenses</i>	3433
3.3.3.1. Communications (tél/fax).....	3433
3.3.3.2. Traduction	3433
3.3.3.3. Autres	3534
3.3.4. <i>Le paiement d'intérêts</i>	3736
4. LISTE DES RECOMMANDATIONS	3938
4.1. RECOMMANDATION CONCERNANT LES PRINCIPES ET APPROCHES	3938
4.2. RECOMMANDATION CONCERNANT LES BARÈMES ET AUTRES MODALITÉS.....	4039

1. PRÉAMBULE

Compte tenu de l'évolution des industries de l'énergie et de l'intérêt qu'elle suscite, la mise en oeuvre de la Loi sur la Régie de l'énergie exige, de par l'élargissement de ses compétences et la mission accordée à la Régie, la pleine participation des organismes défendant l'intérêt public. Pour la majorité de ces groupes, le remboursement plein et entier de leurs frais est une condition *sine qua non* d'une telle participation. Comme l'écrit Yves Ouellet dans son ouvrage *Les tribunaux administratifs au Canada* (voir aussi la page intérieure de la page titre) :

« Si la participation du public à la procédure des organismes de régulation doit être encouragée, encore faut-il que des gestes concrets soient posés pour soutenir financièrement ces interventions généralement coûteuses. »¹

Cela dit, l'expérience de la dernière année milite nécessairement en faveur d'une révision de la « politique » de remboursement des frais, tant en ce qui concerne ses principes que son application. De fait, l'application actuelle de cette politique ne réussit pas à équilibrer le rapport de force inégal entre nos organismes, d'une part, et les distributeurs et associations d'intérêts privés, d'autre part.

L'importance de ce processus ne doit pas être sous-estimée compte tenu qu'il en va de notre capacité à défendre adéquatement les consommateurs et l'environnement devant la Régie. **Dans le mémoire qui suit, nous tenterons d'énoncer notre analyse de la problématique.** Nous souhaitons adopter une approche constructive, afin de formuler des propositions précises qui devraient permettre de résoudre les difficultés qui ont été éprouvées au cours des derniers mois.

À cet égard, nous sommes d'avis que les solutions préconisées par le Groupe-conseil Aon ne régleraient pas adéquatement ces problèmes, et qu'elles pourraient au contraire

¹ Yves Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada*, (1997 : Les Éditions Thémis), p.133.

avoir des effets imprévus et néfastes. Ils nous paraît en effet qu'il convient d'abord de se pencher sur les objectifs d'une politique d'allocation de frais pour s'assurer de bien cibler ses bénéficiaires, plutôt que de tenter d'enfermer des interventions dont la géométrie est forcément imprévisible dans un carcan trop restrictif. Certes, il faut des balises d'ordre comptable. Il faut cependant d'abord qu'on détermine qui a véritablement besoin de bénéficier d'ordonnances de frais pour pouvoir intervenir utilement dans les débats menés devant la Régie.

L'expérience des derniers mois démontre également qu'il est de l'intérêt de tous les participants au processus que le cadre procédural soit clairement établi et qu'il soit respecté. On évite ainsi de multiplier et de prolonger des débats souvent accessoires, mais coûteux.

Nos recommandations offrent par conséquent diverses solutions susceptibles de rendre plus égaux les rapports de force, tout en réduisant les frais totaux réclamés. Nous espérons offrir des solutions de rechange à la proposition du Groupe-conseil Aon d'établir un ratio de 2 journées de préparation pour chaque journée d'audition. De fait, un tel ratio ne colle aucunement à la réalité du processus réglementaire devant la Régie, ce dernier étant souvent davantage composé d'étapes procédurales et d'importants échanges écrits.

Notre mémoire évoquera aussi des façons dont la Régie peut améliorer son propre processus décisionnel afin de limiter les frais encourus. Bien sûr, l'ensemble des intervenants, nous compris, devront également tirer les leçons de cette période. Ceci aura pour effet d'augmenter l'efficacité des interventions tout en diminuant les coûts afférents.

2. LE CONTEXTE ACTUEL, LES OBJECTIFS À VISER

2.1. Principe de base d'une politique sur le remboursement des frais : le traitement différencié visant l'égalité des chances

Avant de discuter des moyens pour permettre de réaliser l'équilibre des forces (« *level playing field* »), il importe de bien définir la portée de cette notion clé de la réglementation des services publics. D'emblée, la notion du *level playing field* sous-entend l'existence de disparités dans les pouvoirs relatifs des divers membres d'une société et de leurs représentants. Des outils doivent donc être mis en place afin d'aplanir ce déséquilibre.

L'article 5 de la Loi, étant une «toile de fond» pour toute considérations de la Régie² l'oblige à entendre les représentatifs des consommateurs résidentiels et groupes voués à protéger l'environnement et de promouvoir le développement durable. Ces Intervenants ont un intérêt important dans plusieurs causes devant la Régie et pourront être utiles aux délibérations de la Régie. Ils ont donc le droit d'être entendu (*audi alteram partem*) :

« These two rules are the essential characteristics of what is often called natural justice. They are the twin pillars supporting it. The Romans put them in the two maxims: *nemo judex in sua causa* and *audi alteram partem*. »³

Il s'agit de s'assurer que tous les intérêts en cause pourront se faire pleinement entendre. Compte tenu de la disparité dans les ressources, on n'y parviendra qu'en soutenant les intervenants qui sont relativement défavorisés. Les politiques retenues

² Décision du banc rendue oralement dans la cause R-3397-98.

³ *Kanda vs Government of the Federation of Malaya*, [1962] A.C. 322, 377, cité dans *Droit administratif*, volume 2, 4e édition, 1996, Les Éditions Yvon Blais Inc., page 213, où sont définies ces principes. La première signifie que l'administré dont les droits sont affectés a droit de se faire entendre pour faire valoir [...] son point de vue ; la seconde signifie que l'administré a droit d'être traité avec impartialité et sans préjugé.

devront l'être en fonction du résultat visé : la qualité des interventions devrait être sensiblement égale, quelles que soient les ressources financières des participants. On atteindra ce résultat en traitant différemment les intervenants, pour favoriser ceux qui disposent de moins de moyens.

Le Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement (ci-après le RNCREQ) et Option Consommateurs (ci-après OC) proposent donc que la Régie adopte, comme principe au soutien de sa politique de remboursement des frais, l'objectif suivant :

« Reconnaître les rapports de force inégaux entre les parties dans le cadre judiciaire et réglementaire en vigueur, et tenter, par l'application d'outils ciblés envers les parties moins nanties, de les corriger afin d'assurer l'égalité des chances de représentation et de défense des points de vue. »

2.2. Les rapports de force prévalants

2.2.1. Déséquilibre général

De façon générale, on peut identifier trois types de participants dans les causes devant la Régie en fonction de leurs rapports de force respectifs :

- 1. Les distributeurs (ressources considérables).** Les distributeurs ont à leur disposition des moyens exceptionnels pour défendre leurs positions et leurs intérêts. En règle générale, le distributeur a accès non seulement à des ressources internes expérimentées et accessibles, mais a également recours à des budgets imposants pour engager les experts de son choix.
- 2. Les associations représentant des d'intérêts privés (ressources importantes).** Les regroupements représentant des intérêts privés sont généralement des associations regroupant la moyenne ou la grande entreprise. Ces associations ont

pour but de défendre les intérêts pécuniaires de leurs membres et, à cet effet, disposent de ressources importantes. Parce qu'elles ont les moyens de garantir le paiement de leurs factures advenant que la Régie n'autorise pas le remboursement intégral de celle-ci, les associations d'intérêts privés ont accès aux experts et avocats les plus coûteux et expérimentés. Enfin, tout comme les distributeurs réglementés, elles ont les moyens de porter les causes devant les tribunaux supérieurs lorsqu'il y va de leurs intérêts propres.

3. **Les groupes d'intérêt publics (ressources très limitées)**⁴. Les groupes d'intérêt public, comme le RNCREQ et OC, disposent de moyens extrêmement limités, lesquels doivent couvrir tous les coûts de maintien des bureaux, du personnel, des services aux membres ou à la population ainsi que de la représentation publique. Une grande partie des revenus d'organismes tels que les nôtres provenant de subventions qui doivent être affectées à des fins relativement précises, ils ne disposent que de peu de revenus « discrétionnaires ».

Nos budgets ne permettent aucunement de défrayer les frais d'experts et d'avocats nécessaires pour une représentation adéquate devant la Régie. En fait, ils ne permettent même

de pas de payer les factures produites par nos procureurs ou nos experts lorsque la Régie n'ordonne pas leur plein remboursement, ni de compenser les pertes d'intérêts lorsqu'une cause s'étend ou que le remboursement n'est pas ordonné dans un délai raisonnable⁵. Nous avons dû compter en bonne partie sur la tolérance, sinon la générosité, de ces procureurs et experts quant au paiement de leurs honoraires, et la situation s'aggrave évidemment lorsqu'il nous faut par exemple nous défendre à l'occasion d'une requête en évocation.

⁴ Nous entendons par groupes d'intérêt public des groupes voués à la défense d'intérêts sociétaux allant bien au-delà des intérêts pécuniers de leurs membres.

⁵ À titre d'exemple, le mandat qu'a confié Hydro-Québec à Saint-Aix Groupe conseil dans la cause R-3405-98 stipule que les montants sont payables dès réception de la facture et que des intérêts de 1 % par mois s'ajouteront à partir du 30e jour de la facturation. Par comparaison, nos experts, dans le dossier tarifaire 1999 de SCGM, n'ont toujours pas été payés et ce depuis plus de 7 mois après avoir déposé leurs preuves écrites. Ils n'ont aucune idée du montant qu'ils recevront, et ne peuvent pas s'attendre à être compensés pour les intérêts des cinq derniers mois.

Par ailleurs, les membres du RNCREQ sont des Conseils régionaux de l'environnement ayant des budgets semblables à celui du regroupement, alors que les membres et les personnes desservies par de Option consommateurs sont pour la plupart des consommateurs individuels et à faible revenu. Nos deux organisations ne peuvent donc guère demander une contribution spéciale de la part de nos membres afin de soutenir nos représentations devant la Régie, vu leurs moyens très limités et le fait que ces représentations visent à défendre l'intérêt public large plutôt que les intérêts privés de quiconque.

2.2.2. Les difficultés de représentation particulière aux groupes d'intérêt public

La Régie de l'énergie est maintenant fonctionnelle depuis plus d'un an, et cette période de rodage nous a permis de constater les iniquités à notre égard relativement aux autres participants. En fait, l'approche actuelle de remboursement des frais a mis et continue de mettre à l'épreuve notre détermination à défendre les intérêts publics devant la Régie.

Durant cette première année de rodage, nos organisations ont pu bénéficier, exceptionnellement, de l'apport de certains individus. La discussion ci-après fait abstraction de ces apports, puisqu'il est évident que ces personnes ne peuvent continuer à donner volontairement et à si grand risque leur temps et leur énergie, au coût d'opportunité énorme.

2.2.2.1. La difficulté de trouver et de garder les experts et les avocats

À l'instar des autres participants, la défense de nos positions et intérêts devant la Régie passe nécessairement par une représentation légale et, souvent, experte. Toutefois,

contrairement à d'autres parties, l'expert ou l'avocat qui accepte de travailler pour nous le fait dans des conditions inhabituelles :

- ❑ **il peut devoir réduire son tarif horaire habituel,**
- ❑ **il n'a aucune garantie que sa facture sera remboursée,** même en partie
- ❑ **il n'a aucune idée du temps d'attente pour le paiement de sa facture**
- ❑ **il ne pourra demander aucun remboursement d'intérêts,** même lorsqu'il doit attendre six mois ou plus à cet effet

Ces conditions imposent des obstacles de taille aux groupes d'intérêt public. Par exemple :

- ❑ **Choix très limité.** Le choix des avocats et experts des groupes d'intérêt public est très limité puisque très peu de professionnels sont prêt à s'exposer aux risques importants qui sont imposés (factures partiellement ou totalement impayées, délais importants, etc.), et ce, même s'ils croient à l'importance de la défense de l'intérêt public.
- ❑ **Perte d'expertise et de crédibilité.** Les conditions actuelles font en sortes que nous avons du mal à retenir ces experts et avocats. Dans certains cas, leurs firmes ou organisations ne leur permettent pas de prendre de tels risques ; dans d'autres, ils sont incapables de les assumer eux-mêmes. Dans tous les cas, nos organisations perdent de la crédibilité auprès de ces personnes — des liens importants étant parfois même brisés.
- ❑ **Perte de temps, de connaissances accumulées et d'efficacité.** Le roulement de personnel (avocat, expert, analyste) qui résulte de cette précarité se traduit par de grande perte de temps et d'efficacité. Les nouveaux professionnels que nous réussissons à trouver doivent être formés sur les règles du jeu, les autres

intervenants, les enjeux de l'audience, les positions et intérêts de nos organisations, etc. En plus de ces efforts supplémentaires, nous perdons continuellement les connaissances qu'accumulent les représentants des distributeurs et des autres intervenants.

2.2.2.2. Coûts supplémentaires pour les groupes

Comme nous l'avons déjà indiqué, nos groupes sont très démunis en ressources, fonctionnant avec des budgets hors de toute comparaison avec ceux des distributeurs, d'une part, et des associations d'intérêts privés, de l'autre⁶. Ainsi, sur un budget de 40 000 \$, par exemple, il n'existe aucune marge de manœuvre. Pourtant :

- Lorsque nous perdons un avocat en raison des risques inacceptables qu'il est appelé à assumer, notre personnel doit répéter le travail déjà effectué auparavant : recherche de représentants légaux, formation de ceux-ci et consultation des membres. Ces tâches doivent être accomplies à nos frais, diminuant d'autant l'argent et les ressources disponibles pour la réalisation des autres activités et mandats de nos organismes.

- Le fait que les remboursements se font *par le biais* de nos groupes (qui, eux, redistribuent l'argent aux avocats et experts concernés) augmente substantiellement mais seulement théoriquement nos revenus annuels. Grâce à cela, le RNCREQ perdra cette année son statut d'organisme admissible au remboursement de la TPS, ce qui se traduira par un coût d'opération supplémentaire de l'ordre de 2 000 \$ annuellement. Ce coût additionnel n'est accompagné d'aucun bénéfice pour notre organisation, et gruge encore plus le peu de ressources disponibles.

⁶ Dans le cas des associations industrielles, il est possible que leurs budgets de fonctionnement soit limité. Toutefois, ces budgets traduisent mal les ressources à leur disposition, puisqu'ils ne tiennent pas compte des contributions *ad hoc* que peuvent faire leurs membres lorsque nécessaire.

- Il est d'autre part extrêmement difficile de participer à des recours extraordinaires relatifs à une décision de la Régie. Le cas échéant, nous devons néanmoins libérer encore plus de temps de notre personnel interne, toujours au dépens de nos autres activités.
- Dans le cas du RNCREQ, qui regroupe une quinzaine de conseils de concertation répartis dans chaque région du Québec (à l'exception du Grand Nord), sa participation aux activités de la Régie exige qu'il consulte fréquemment ses membres. Il a développé à cet égard un mode de gestion efficace par lequel sa participation aux audiences de la Régie est encadrée par un *comité énergie* ainsi que par le comité exécutif. Néanmoins, l'organisation et la tenue des réunions nécessaires à cette fin, ainsi que le transport des personnes de différents coins du Québec, représentent des coûts supplémentaires que doit assumer le RNCREQ.
- D'autre part, Option consommateurs consulte régulièrement d'autres associations de consommateurs ou d'autres intervenants, dont plusieurs se situent également hors de la région métropolitaine.

2.2.3.Autres disparités importantes

Les groupes d'intérêt public sont par ailleurs mis devant d'autres obstacles importants.
Par exemple :

- **Marge de manœuvre sévèrement limitée.** Il peut arriver que le distributeur ou les associations d'intérêts privés décident d'aborder dans leur preuve certains sujets qui pourraient être vus comme excédant la portée d'une audience, ayant les moyens de payer les experts ou avocats indépendamment du remboursement ordonné par la Régie. Il serait surprenant si les experts qui ont préparé cette preuve ont accepté le risque d'un refus éventuel de la part de la Régie de rembourser leurs frais. Quant aux groupes d'intérêt public, ne pouvant

payer eux-mêmes les factures des experts, nous sommes obligés d'être extrêmement conservateurs dans les sujets qu'on leur demande d'aborder. Cela ne fait qu'ajouter au déséquilibre des pouvoirs.

- **Utilisation du déséquilibre financier à des fins stratégiques.** Dans un forum tel que celui de la Régie de l'énergie, chaque intervenant ou intéressé, en plus de préparer une solide argumentation pour défendre sa position, doit dans une certaine mesure tenter d'exploiter les faiblesses de ses adversaires afin de favoriser l'atteinte de ses objectifs. La situation financière des groupes d'intérêt public représente alors objectivement un atout pour le distributeur (et, dans une moindre mesure, le cas échéant, les associations d'intérêts privés) ; une faiblesse importante qu'il peut exploiter, volontairement ou non.

À titre d'exemple, dans le dossier R-3397-98 (tarifs 1999 SCGM), le débat juridique qu'a créée SCGM en affirmant qu'elle n'avait pas à répondre à des questions portant sur des aspects environnementaux, ont requis de la part des groupes et, notamment du RNCREQ, l'affectation d'une quantité imposante de ressources afin d'amener la Régie à réitérer l'évidence même : que les exigences de développement durable s'appliquaient au dossier tarifaire 1999. Dans ce cas, nous avons eu la chance d'avoir deux avocats dévoués qui acceptèrent le défi, qui s'y mirent avec acharnement et qui, heureusement, le firent avec succès. Néanmoins, cette bataille a fait dévier des ressources importantes des enjeux réels que soulevait la proposition tarifaire et, qui plus est, nous doutons fortement que ces avocats, ou d'autres, soient prêts à se mettre à risque de cette manière à nouveau. Quant au distributeur, il n'a presque aucune limite quant à sa possibilité d'engager des frais légaux ou autres nécessaires à sa stratégie, sachant que les consommateurs finiront par les rembourser.

Les distributeurs ou d'autres intervenants pouvant disposer de ressources appréciables sont par conséquent, en mesure d'exercer tous les recours et les moyens qu'ils jugent appropriés, alors que les organismes d'intérêt public peuvent très difficilement maintenir le rythme. Une intervention vigoureuse de la Régie axée

à la fois sur la reconnaissance de besoins en matière d'ordonnance de frais et sur un resserrement au plan de la procédure permettra seule de rétablir au moins partiellement l'équilibre entre les parties.

- **Obligations inégales de transparence.** Aux fins du remboursement des frais, les groupes d'intérêt public doivent notamment rendre public des comptes détaillés de leurs dépenses qui, en outre, peuvent exposer au moins en partie leurs stratégies internes. À l'heure actuelle, les distributeurs ne sont pas soumis à de telles obligations de transparence. Quoiqu'ils pourront l'être dans le cadre des audiences tarifaire à venir.

- **Cas non décisionnels et bénévolat.** Enfin, certains processus lancés par la Régie ne prévoient aucun remboursement des frais d'avocats ou d'experts. À titre d'exemple, le comité sur la planification intégrée des ressources (PIR) : les groupes d'intérêt public ont dû être représentés par des bénévoles. À l'opposé, les distributeurs pouvaient avoir recours aux ressources et expertises nécessaires pour cibler les points les plus importants pour eux et pour les défendre efficacement.

2.2.2.4. Les limites de la générosité

Jusqu'à présent, nous avons pu bénéficier de l'apport de certains individus dévoués qui nous ont permis de jouer un rôle important devant la Régie, malgré les difficultés auxquelles nous faisons face. **Toutefois, il tiendrait de l'utopie de s'attendre à ce que ces personnes continuent de prendre des risques et d'accepter de telles conditions de travail qui, disons-le clairement, sont loin de respecter les normes minimales auxquelles on devrait s'attendre. Il est, de fait, anormal que les experts, avocats ainsi que les employés de nos organismes respectifs soient appelés à sacrifier leur temps et leurs revenus pour contribuer à la défense de l'intérêt public.**

2.2.3. *En bref*

Devant la Régie, dans le contexte actuel, l'atteinte de l'égalité des chances des groupes d'intérêt public relativement aux distributeurs et associations d'intérêts privés demeure malheureusement illusoire⁷. De fait, un déséquilibre énorme existe dans nos rapports de force avec les associations d'intérêts privés et, de façon encore plus aiguë, les distributeurs. Ce déséquilibre des chances se fait au dépend de l'intérêt public et de notre capacité à défendre adéquatement nos positions.

2.3. Les constats et les objectifs de la présente cause

2.3.1. *Aider les groupes qui en ont le plus besoin*

Le déséquilibre décrit précédemment provient largement de l'écart entre la situation financière de nos groupes et celle des deux autres intéressés-types que nous avons identifiés. Toutefois, les règles de remboursement en vigueur à la Régie ne permettent pas de rééquilibrer les choses. La présente révision du processus de remboursement des frais doit avoir comme **but premier le rééquilibrage des forces entre les trois types d'intéressés**, à savoir les groupes d'intérêt public, les associations d'intérêts privés et les distributeurs.

2.3.2. *Utilisation efficace des fonds*

⁷ Dans *Groenewegen v. Northwest Territories* [1998] N.W.T.J. No. 129 la cour a défini les éléments de la justice naturelle ainsi : Traditionally there are two broad « principles of natural justice ». First, an adjudicator must be disinterested and unbiased (*nemo iudex in causa sua*); second, the parties must be given an opportunity to be heard (*audi alteram partem*). These broad principles have been delineated further into specific aspects of procedural fairness : the right to notice, to disclosure of all information in the possession of the adjudicator that has a bearing on the decision, to particulars of the allegations, to present evidence, to cross-examine witnesses, to open and public proceedings, to know the reasons for the decision, to have a disinterested and unbiased adjudicator, and the right to be represented by counsel.

Le rééquilibrage des forces qui doit servir de but premier au présent exercice doit toutefois se faire au moindre coût et sans dilapidation des fonds qui proviennent, ultimement, des consommateurs. D'où **l'importance de diriger l'aide financière là où elle est requise et utile**. C'est en ciblant les besoins et en modifiant la politique actuelle de façon responsable et songée, que la Régie sera en mesure d'*améliorer* le rapport de force des intérêts les plus démunis (il serait illusoire de penser équilibrer totalement les chances respectives des intéressés), tout en minimisant les coûts afférents. Les propositions ci-après visent justement l'atteinte d'un meilleur rapport impact/prix.

2.3.3. Reconnaître et mettre fin aux effets pervers

La politique de remboursement qui émanera de la présente cause doit reconnaître les effets pervers possibles de toute politique de remboursement des frais et, ainsi, tenter de les corriger. Parmi ces effets, on retrouve la multiplication *indûe* d'intervenants par les Intervenants non-représentatives ou ne sont pas utiles.

3. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

Au-delà du déséquilibre entre les différents types d'intervenants devant la Régie, le RNCREQ et OC reconnaissent qu'il est nécessaire de mettre en place des mécanismes pour favoriser la défense, au moindre coût possible, des positions et intérêts de chacun. Ils reconnaissent aussi qu'il est fort possible que la situation s'améliore à certains égards, maintenant que la période de rodage devant la régie s'achève. Les surcoûts dus à ce manque d'efficacité sont à notre avis principalement attribuable à l'inexpérience et à des attentes parfois démesurées envers les enjeux débattus. Toutefois, l'expérience acquise au cours des dernières audiences nous permettra à l'avenir de cibler davantage et rendre plus efficaces nos interventions et, ainsi, de réduire nos frais.

En ce qui concerne les autres causes de ces surcoûts, nous sommes d'avis qu'ils relèvent d'une part des modalités et pratiques de remboursements, lesquelles ne créent pas suffisamment d'incitatifs à l'efficacité. Enfin, l'ampleur des coûts de la réglementation est aussi sans doute attribuable aux décisions procédurales prises en cours de route.

3.1. Accroître l'efficacité procédurale par des jugements judiciaires, prévoyants et opportuns

À quelques reprises durant la dernière année, certains débats ou engagements de ressources importantes de la part des intervenants, des distributeurs et de la Régie auraient pu être minimisés ou évités par des décisions ou interventions de la Régie elle-même. Nous offrons ici quelques exemples :

- **R-3397-98 (tarifs 1999 SCGM).** En omettant de prévoir une étape pour la contestation des questions par SCGM, la Régie a laissé un vide qu'à tenter d'exploiter le distributeur en ne répondant pas à de nombreuses demandes de renseignements. Plusieurs intervenants ont alors dû interpeller la Régie, notamment par une requête-lettre, laquelle a été suivie d'abord par des échanges nombreux et étoffés, ensuite par une requête en irrecevabilité de SCGM, par de nouveaux échanges, et enfin, par une audience devant la Régie.

De toute évidence, l'ajout au calendrier d'une courte audience pour traiter de toute objection à des questions des intervenants (ou encore une intervention de la Régie dans les jours qui suivirent le début du débat écrit) aurait pu éviter une bonne partie de ces coûts. Devant l'absence de telles interventions, le débat a duré près de deux mois, et son coût total s'est finalement élevé à quelque 51 693 \$ pour les intervenants⁸ et on ne sait combien pour SCGM et pour la Régie.

⁸ Allard, Jocelin B., Lettre concernant les relevés de frais des intervenants dans le dossier SCGM (leur dossiers X90.50.3.304, page 2), 5 janvier 1999.

Cependant, nous constatons que, depuis, la Régie a su éviter une répétition de ce problème, notamment en prévoyant dans les calendriers une audience pour régler les éventuelles litiges concernant les demandes de renseignements. Nous ne pouvons qu'applaudir ce fait, qui aiderait de façon significative à augmenter l'efficacité de nos interventions devant la Régie.

- **R-3398-98 (tarifs de fourniture d'H-Q).** Malgré la confusion qui régnait quant au sens à donner à la proposition initiale d'Hydro-Québec, la Régie a refusé d'obliger la société d'État à clarifier sa proposition, stipulant que ce serait lors des audiences que l'interprétation à donner à la Loi et à la Proposition serait débattue. Aussi, le traitement par la Régie du refus par Hydro-Québec de répondre à plusieurs demandes de renseignements a été reporté jusqu'au milieu des audiences. Ces situations expliquent en partie les coûts élevés de cette audience, tant pour les intervenant, pour Hydro-Québec et pour la Régie de l'énergie.

- **R-3412-98 (politique sur les frais).** Enfin, nous ne pouvons négliger la présente cause, où la Régie a établi une multitude d'étapes procédurales inédites, par lesquelles on demandait aux intéressés, en plus des étapes habituelles (demande d'intervention, demandes de renseignements, mémoire), de commenter les demandes d'intervention des autres intéressés et, de contre-commenter ces commentaires. Le tout s'est passé *avant même* de confirmer les statuts d'intervenant et d'annoncer une limite très sévère aux frais remboursables pour l'audience. Il va sans dire qu'il y a eu, dans cette cause, excès d'étapes, en plus d'une iniquité en annonçant *après-coup* la limite au remboursement des frais encourus.

Il serait en réalité illusoire de s'attendre à ce qu'une nouvelle institution comme la Régie puisse, dès sa création, prévoir tous les scénarios et prendre toujours les meilleures décisions. De plus, nous reconnaissons que la Régie prévoit de plus en plus des audiences, le cas échéant, pour traiter d'éventuels refus de répondre aux demandes de renseignements, ce que nous apprécions. Dans cette optique, nous invitons aussi la

Régie à être vigilante dans ses propres jugements à cet égard, en vu d'éviter des frais inutiles tout en respectant l'équité entre les parties.

Nous sommes persuadés qu'il s'agit là du premier moyen à mettre en œuvre pour réduire le coût total des procédures, puisque, s'il est bien appliqué, il n'aura aucun impact négatif — au contraire — sur le droit des groupes d'être entendus.

Recommandation #1

- **que la Régie veille à minimiser les frais encourus par les participants et à augmenter l'efficacité de sa procédure, et qu'à ce titre, elle s'assure :**
 - **que soit traité avec diligence tout conflit opposant intervenants et/ou proposant au sujet des droits et responsabilités de chacun,**
 - **que le traitement de conflits entourant les demandes de renseignements soit prévu dans le calendrier et que ces derniers soient réglés à la satisfaction des parties ou de la Régie dans un délai raisonnable et précédemment à la date limite pour le dépôt des preuves,**
 - **que tout différend quant à la pertinence d'une preuve soit résolu avec célérité et que les documents ou passages exclus en soient rayés, le cas échéant,**
 - **que la Régie évite la multiplication d'étapes procédurales.**

3.2. Les principes et approches au remboursement

Le remboursement des frais constitue un moyen indispensable pour équilibrer quelque peu les rapports de force entre les différents acteurs de la société intéressés par les enjeux de la réglementation des monopoles énergétiques. Plus particulièrement, il doit servir à permettre aux groupes qui n'auraient pas autrement les moyens requis mais qui

pourraient contribuer significativement, de participer pleinement aux délibérations de la Régie.

Ainsi, le RNCREQ et OC proposent le principe suivant pour le remboursement des frais :

« Le remboursement des frais vise à permettre à la Régie de bénéficier des contributions significatives que peuvent lui offrir des organismes dont les objectifs sont principalement d'intérêt public et qui, en l'absence d'un tel remboursement, ne seraient pas raisonnablement en mesure de fournir les contributions attendues ».⁹

C'est à partir de ce principe que nous proposons différents éléments de solution pour permettre à la Régie de minimiser les coûts de la participation publique sans affecter la qualité de celle-ci.

3.2.1. Critères d'éligibilité au remboursement

Présentement, tout intervenant est éligible au remboursement de ses frais, indépendamment des besoins. Dans certains cas, cette politique peut mener à une utilisation inefficace de fonds : des groupes qui ont les ressources nécessaires et dont les intérêts pécuniaires de leurs membres le justifient, participent pleinement et adéquatement aux audiences réglementaires, qu'il y ait ou non remboursement de leurs frais. Ainsi, le remboursement ne procure aucun gain net à la Régie.

En Californie, la *California Public Utilities Commission (CPUC)* a récemment complété un processus d'envergure de révision de sa politique de remboursement des frais. Il est

⁹ Les critères pour reconnaître des Interventions dans l'intérêt public ont été énoncés par M. le juge Rouleau dans *Rothmans, Benson & Hodges Inc. c. Canada* [1990] 1 F.C. 74, affirmé [1990] 1 F.C. 90 et confirmé récemment dans la cause *CBC c. Grahame* [1998] F.C.J. No. 1151.

d'abord important de souligner que la décision de la CPUC, datée du 23 avril 1998, adopte comme objectif l'énoncé suivant, semblable à celui que nous préconisons :

« The focus of the intervenor compensation program should remain on reducing the barriers to participation [that] customers and their citizen-advocacy groups face. »¹⁰

À cette fin, la Commission a adopté (certains éléments sont plutôt reconduits) une approche généralement ciblée et efficace. En outre, elle définit qui est éligible au remboursement des frais en fonction d'abord d'une évaluation des besoins (*needs test*), ensuite d'une évaluation de l'utilité de leur intervention (*significant contribution test*).

Aux fins de l'évaluation des besoins, on cherche à connaître s'il existe, en l'absence du remboursement, un « significant financial hardship » :

« 'Significant financial hardship' means either that the customer cannot afford, without undue hardship, to pay the costs of effective participation, including advocate's fees, expert witness fees, and other reasonable costs of participation, or that, in the case of a group or organization, the economic interest of the individual members of the group or organization is small in comparison to the costs of effective participation in the proceeding. » (page 19) (*nos caractères gras*)

En d'autres termes, le remboursement des frais est réservé, dans le cas des groupes, à ceux dont les intérêts directs de leurs membres ne permettraient ou ne justifieraient pas les coûts d'une pleine participation devant la Régie par ces derniers.

De façon générale, nous appuyons cette politique et le sens qui la sous-tend. L'application d'une telle politique permet de limiter le remboursement aux cas où il est nécessaire pour permettre à la Régie de bénéficier des contributions du groupe. Ceci se

¹⁰ California Public Utilities Commission (CPUC), *Decision 98-04-059*, p.83.

fait en reconnaissant que lorsque l'intérêt pécunier des membres du groupe justifie les coûts de son intervention, il participerait sans remboursement.

Nous ignorons les moyens précis auxquels ont accès les intervenants représentant strictement les intérêts pécuniers de leurs membres. Ainsi, nous n'excluons pas la possibilité qu'un remboursement partiel soit toujours nécessaire pour assurer la pleine participation de certains de ces organismes. Néanmoins, *si elle voit la nécessité* de diminuer davantage les coûts de la réglementation, nous proposons que la Régie adopte au moins ce *principe*, quitte à définir à une étape ultérieure les ratios de remboursement appropriés pour les intervenants concernés.

Recommandation #2

- **que seuls les organismes dont l'intérêt pécunaire individuel de leurs membres ne peut justifier les coûts d'une représentation adéquate devant la Régie soient éligibles au remboursement *intégral* de leurs frais.**

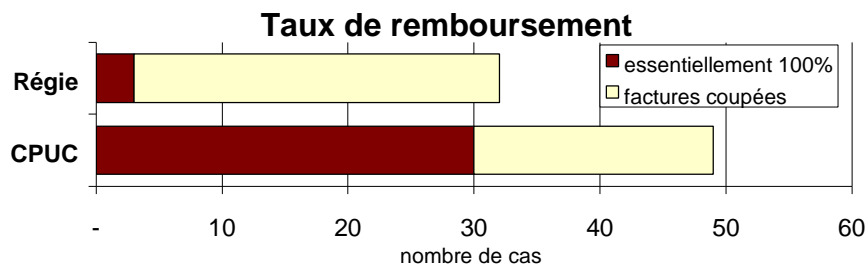
3.2.2. Jugements sur l'utilité de la participation et le niveau de remboursement

Le deuxième critère d'éligibilité prévu par l'approche californienne est, bien entendu, l'utilité de la participation. Ainsi, un groupe dont le *besoin* aura d'abord été établi, pourrait quand même se voir refuser le remboursement de ses frais si on détermine qu'il n'a pas contribué à la cause. Ce critère est déjà utilisé par la Régie.

Il y a, toutefois, différentes façons d'appliquer ce critère. En Californie, lorsque l'intervention est jugée utile, l'intervenant est habituellement remboursé pour 100 % de ses frais. Une analyse des décisions de la CPUC en 1996 et 1997 (les données de 1998

n'étaient pas encore disponibles) révèle que, sur la cinquantaine de demandes durant cette période, le remboursement moyen est d'environ 90% des frais réclamés. Dans la grande majorité des cas, les intervenants ont été remboursés pour essentiellement 100%¹¹ de leurs frais encourus, que ces frais aient été aussi bas que 2000 \$US ou aussi élevés que 355 000 \$US.

L'approche de la Régie de l'énergie fut, jusqu'à présent, très différente. Une analyse semblable effectuée sur ses décisions de la dernière année¹² démontre une propension à réduire le remboursement des frais dans la très grande majorité des cas, indépendamment de l'utilité des interventions. De fait, sur 32 demandes de remboursement recensées, seulement 3 ont été remboursées à essentiellement 100%, et ces trois cas représentaient des sommes relativement minimes.



Cette approche est inquiétante. Des professionnels travaillent habituellement sous la condition que, pourvue que leur travail soit bien fait (*utile*), leur facture sera payée. C'est sous ces conditions que travaillent d'ailleurs les professionnels engagés par les distributeurs, tout comme, nous présumons, ceux engagés par la Régie et par les associations d'intérêt privé. Pourtant, c'est l'inverse que doit, depuis quelque temps, annoncer les groupes d'intérêt public à leurs avocats et experts : **faites un bon travail, utile à la cause, et il est fort probable que votre facture sera réduite.**

¹¹ Nous définissons « essentiellement 100% » comme étant le remboursement de 95% ou plus des factures (à ce niveau, la partie non remboursée est généralement dûe à une erreur de calcul).

¹² Nous avons regardé les cas suivants : D-98-13 (tarifs Gazifère), D-98-89 (SCGM phase I), D-98-129 (tarifs HQ), D-98-169 (éolien), D-99-37 (projet Grenville) et D-99-56 (tarifs Gazifère).

Nous invitons la Régie de changer cette pratique. **Nous croyons qu'un effort de bonne foi, couplé à une intervention utile, doit être remboursable à 100%**, lorsque l'intervenant ne peut payer les factures lui-même. Si la Régie veut être vigilante, elle devra s'assurer que (1) toute erreur de calcul soit corrigée (comme elle le fait déjà) et (2) que, lorsqu'une intervention n'a été utile qu'en partie ou fut carrément impertinente, inutile ou frivole, la demande de remboursement des frais soit sévèrement coupée, voire entièrement refusée. C'est de cette façon que la Régie devra utiliser sa discrétion et assurer une utilisation raisonnable des sommes à sa disposition.

Recommandations #3 et #4

- ❑ **que la Régie rembourse à 100% (sauf erreurs de calcul ou exagérations évidentes) les frais encourus par les intervenants éligibles lorsque leurs interventions sont utiles,**
- ❑ **que la Régie coupe sévèrement ou entièrement le remboursement des frais lorsqu'une intervention n'est qu'en partie utile ou totalement inutile.**

3.2.3. Les incitatifs au rendement accru

Tout comme la Régie offre des incitatifs à la performance aux distributeurs gaziers sous sa compétence, elle pourrait faire de même pour les intervenants agissant devant elle. À cet égard, la CPUC applique une prime d'efficacité, ou *efficiency adder*, de 25\$ de l'heure aux tarifs compensés de personnes jouant deux rôles, par exemple un représentant de groupe ou encore un avocat qui agit également à titre d'expert (reconnu)¹³.

¹³ La prime est appliquée uniquement aux heures durant lesquelles la personne jouait les deux rôles.

La Régie pourrait également appliquer une telle prime, laquelle servirait à récompenser et à encourager des efficacités extraordinaires résultant en une diminution nette des factures.

Recommandation #5

- ❑ **que la Régie applique une prime aux tarifs de professionnels jouant plus d'un rôle, lorsque ce choix a pour effet d'entraîner une diminution nette des montants facturés sans diminution de la qualité de l'intervention.**

3.2.4. *L'enjeu de la multiplication des groupes, de la représentativité et des regroupements*

Il serait difficile, voire irresponsable, de faire abstraction, dans le présent processus, du nombre d'organismes voulant intervenir devant la Régie. De fait, pour des raisons tant d'efficacité procédurale que de coût total de la réglementation, il est approprié de vouloir limiter le nombre d'intervenants. Toutefois, le droit d'être entendu doit être respecté, et la Régie doit pouvoir bénéficier des contributions d'une pluralité de perspectives afin de pouvoir rendre des décisions éclairées. Voir note 7 à la page [1343](#).

3.2.4.1. Certaines parties voudraient que la Régie accepte toute demande d'intervention tout en plafonnant les frais remboursables à chacun d'eux. Une telle approche peut être utile dans un processus tel que celui du BAPF ou de commissions parlementaires mais, de toute évidence, ne se prête aucunement au processus quasi-judiciaire de la Régie, tant pour des raisons d'efficacité procédurale que d'équilibrage des rapports de force prévalents. D'autres approches draconiennes peuvent également être appliquées : le regroupement forcé, l'exclusion de certaines perspectives, etc. Tout en reconnaissant l'importance de limiter les frais, nous suggérons à la Régie de cibler les possibilités d'abus plutôt que de diminuer la capacité de l'ensemble des intervenants à agir efficacement devant elle.

De fait, la pire réaction à cette situation difficile serait de permettre une multiplication continue des groupes tout en diminuant le remboursement des frais *par intervenant*. De fait, en résulterait un processus long, encombrant et coûteux, condamnant les regroupements d'intérêt public à un manque d'expertises et à une représentation d'amateur, et les rendant incapables de faire contrepoids aux distributeurs et associations d'intérêts privés.

Cette approche, préconisée par certains groupes, priverait donc la Régie des contributions significatives que peuvent fournir les groupes d'intérêt public lorsque bien représentés. De plus, elle diminuerait le sérieux du processus, allongerait le temps des audiences et du travail préparatoire et, ainsi, résulterait en une augmentation des coûts tant pour les distributeurs réglementés que pour la Régie elle-même.

Malheureusement, nous ne voyons pas de formule magique pour résoudre ce problème. Toutefois, nous considérons que la représentativité des groupes doit, sans en faire un critère absolu, au moins être pris en compte dans le processus de la Régie. De plus, nous encourageons la Régie à éviter la multiplication de groupes non représentatifs défendant les mêmes intérêts et perspectives. Cela est d'autant plus important lorsque ces groupes sont nés de divisions internes ou d'une volonté de profiter de l'occasion de financement que peut représenter le processus réglementaire.

Dans de nombreux cas, des intervenants qui ont certains intérêts en commun mais qui ne partagent pas les mêmes idéologies précises, pourraient partager certaines tâches. À

titre d'exemple, dans le dossier tarifaire 1999 de SCGM, les groupes environnementaux ont identifié deux grands enjeux, soit (1) la structure tarifaire et (2) la réglementation incitative. Ainsi, le ROEE et le RNCREQ, sans intervenir conjointement, se sont entendus pour que chacun traite en détail un seul des enjeux, et ce pour éviter le dédoublement sur des enjeux où les positions allaient probablement se ressembler.

Pour ces cas où un tel partage de sujets peut se faire clairement et sans dédoublement, la Régie pourrait offrir comme incitatif une prime de remboursement ou autre incitatif, pour faire en sorte qu'il soit dans l'intérêt des groupes de partager, lorsque *possible*, les tâches et les sujets.

Recommandations #6, #7 et #8

- ❑ **que la Régie rejette l'option de limiter sévèrement les frais remboursables, reconnaissant (a) l'importance d'une participation pleine et entière de la part d'intervenants sérieux et compétents et (b) les inefficacités procédurales et coûts supplémentaires qui résulteraient d'une telle approche**
- ❑ **que la Régie reconnaisse le cas particulier de certains groupes agissant devant elle, notamment quant à leur représentativité et à leur ressemblance, et qu'elle utilise sa discrétion afin d'éviter, s'il y a lieu, des abus ou des exagérations**
- ❑ **que la Régie applique des primes ou autre incitatifs aux groupes ne pouvant faire une intervention conjointe mais pouvant, selon le cas, partager des intérêts et diviser parmi eux le traitement de sujets ou enjeux clés**

3.2.5. Autres

Au-delà des grands enjeux traités ci-dessus, d'autres moyens peuvent également être employés pour minimiser les coûts de la réglementation.

3.2.5.1. Utilisation accrue du courriel

Un de ces moyens est le courriel. Lorsque la Régie a fait entendre ses premières causes, elle a ouvert la porte à l'utilisation du courriel pour le transfert de documents. Bien que certains groupes aient tenté de procéder de cette façon, d'autres ne l'ont pas fait et, avec le temps, l'utilisation de cet outil peu coûteux est, à toute fins pratiques, disparue.

Nous encourageons la Régie à revenir à la charge. Elle peut à cet effet (1) insister pour que chaque intervenant soumette une adresse de courriel valable (sauf exception justifiée), (2) envoie ses propres communications par courriel et (3) refuse de rembourser les frais de poste lorsque le courriel aurait suffi (sauf exception).

3.2.5.2. Matériaux d'éducation pour les nouveaux intéressés

Enfin, la Régie peut également préparer, à l'intention des nouveaux groupes intéressés à participer à une audience de la Régie, un guide facilitant la compréhension de leurs droits et responsabilités de même que du fonctionnement habituel du processus réglementaire. Un tel guide aidera à ce que les participants évitent de déborder du cadre établi par la Régie ou d'introduire d'autres éléments d'inefficacité au processus.

Recommandations #9 et #10

- ❑ que la Régie encourage fortement et adopte elle-même l'utilisation du courriel comme moyen privilégié d'échange de documents,
- ❑ que la Régie prépare un guide de participation à l'intention des nouveaux groupes intéressés à participer à une audience devant la Régie.

3.3. Les plafonds, barèmes et autres choix spécifiques

Enfin, la discussion qui suit touchera principalement les barèmes, proposés notamment dans le rapport du groupe Aon. Comme on le verra, certaines des propositions de Aon nous semblent relativement adéquates alors que d'autres ne permettraient pas de rencontrer les principes que nous avons proposés plus tôt, ou encore, sont susceptible de créer des effets pervers qui faut éviter.

3.3.1. *Les limites au nombre d'heures*

Dans son rapport, le groupe Aon propose une série de plafonds applicables au nombre d'heures que peuvent réclamer les différents membres de l'équipe de l'intervenant. La plupart de ces plafonds sont, pour diverses raisons, inacceptables, ne collant aucunement à la réalité des audiences de la Régie tel que pratiquée depuis plus d'un an.

3.3.1.1. 2 journées de préparation par journée d'audience

Un tel plafond théorique ne s'applique aucunement à la réalité des audiences de la Régie. Prenons quelques exemples :

- ❑ R-3405-98 (principes du transport d'électricité). Ce dossier prévoit quatre journées d'audiences, en plus d'une journée déjà passée. Or, la complexité des questions

entourant la tarification du transport, qui a mené à un débat d'envergure concernant la portée de l'audience, fait en sorte que ce nombre ne reflète pas le temps requis des intervenants et de leurs représentants. Il serait en fait totalement déraisonnable que la Régie retienne, pour ce processus, un plafond de 15 jours de travail du début (juillet 98) jusqu'à la fin (mai 99).

- R-3397-98 (tarifs 1999 de SCGM). Un débat procédural lancé par le refus du distributeur de répondre à des questions et à ses efforts d'échapper aux obligations de développement durable, décrit ci-dessus, a suscité des échanges multiples et intensifs sur une période de près de deux mois. Après deux mois, le débat fut réglé dans l'espace d'une journée d'audition. Il aurait été totalement déraisonnable que les procureurs soient remboursés pour un maximum de trois jours de travail durant cette période de deux mois.

- Dans le dossier sur les les coûts d'exploitation que doit supporter un détaillant en essence (R-3399-98), la situation est l'inverse. Le nombre de jours d'audiences est très élevé, mais le temps de préparation requise ne l'est pas. Dans un tel cas, l'application d'un ratio de 2 :1 mènerait à des frais d'avocat inutilement élevé.

Dans tous les cas, les possibles étapes procédurales, contestations d'interprétation légale, contestations ou refus de répondre aux demandes de renseignements, etc., rendent tout ratio "journée d'audiences / temps de préparation" inutile à la détermination d'un nombre raisonnable d'heures consenties. De plus, si jamais une telle règle était établie, il y a fort à parier que les procureurs (et, dans une moindre mesure, experts) des intervenants d'intérêt public refuseraient de mettre le temps requis à défendre nos intérêts devant des astuces procédurales ou légales que pourraient lancer les distributeurs. Cet état de fait aurait non seulement comme effet de priver les groupes d'intérêt public du droit d'être entendu, mais augmenterait du fait même la probabilité que les distributeurs lancent de telles astuces procéduro-légales, vu l'avantage énorme qu'elles leur procureraient.

En bref, la Régie doit refuser cette règle parce que (1) elle ne reflète aucunement les étapes procédurales pouvant précéder les audiences et (2) au contraire de corriger quelque peu les rapports de force entre parties intéressés, elle aurait l'effet inverse de renforcer le pouvoir excessif du distributeur face aux autres intervenants et, notamment, les groupes d'intérêt public.

Si la Régie insistait quand même sur un ratio quelconque, il faudrait que ca puisse distinguer entre les niveaux d'utilité et l'effort mis par les divers intervenants, notamment en tenant compte de la quantité et l'utilité des éléments de preuve écrits, y compris les preuves d'expert et les échanges écrites des procureurs.

3.3.1.2. 8 heures par jour, 5 jours par semaine

La Régie doit traiter d'une multitude de causes dans une période de temps relativement courte. Cela est et demeurera d'autant le cas durant ces premières années, alors que de nombreuses questions *de base* doivent être réglées avant de pouvoir prendre un rythme de croisière. Dans ce cas, la Régie crée souvent des calendriers très serrés, vu surtout l'ampleur des enjeux à traiter. Il en résulte que les avocats, experts et coordonnateurs des intervenants doivent travailler, très souvent, soirs et fins de semaine afin de défendre adéquatement leurs positions, et ce contrairement aux distributeurs qui ont accès à un grand nombre de personnes affectées à une cause réglementaire. Il faut noter que nos représentants **ne souhaitent pas travailler les soirs et fins de semaine, s'il le font, c'est par nécessité.**

Quelle serait alors l'impact de l'application d'un tel plafond? Nous voyons trois possibilités : (1) les membres de l'équipe refusent carrément de travailler dans de telles conditions (incapacité de faire un travail de qualité dans le temps rémunérables), (2) ils acceptent de travailler pour nous mais refusent d'aller au-delà des heures remboursables, au dépend de la qualité de leur travail ou de leur capacité de nous représenter adéquatement, ou (3) ils le font quand même, par fierté professionnelle et par désir de faire avancer le débat, sachant qu'ils ne seront pas payés pour leurs efforts.

Les trois cas sont inacceptables et nous insistons fortement pour que ce plafond soit rejeté.

3.3.1.3. 50% des jours entre le choix de l'intervenant et la date du dépôt du rapport ; et temps de préparation ne peut débuter avant le choix des intervenants

Cette proposition nous semble étrange vue, notamment, le principe proposé par Aon à l'effet que la demande d'intervention « doit éclairer la Régie quant aux questions à débattre ». Pourtant, c'est au moment de faire la demande d'intervention que les intervenants sont souvent appelés à éclairer la Régie à ce sujet. Exclure ce travail du remboursement ne fait aucun sens, d'autant plus qu'il s'agit d'un travail nécessaire et non frivole pour la participation des intervenants. S'il en est ainsi, cela incitera les organismes à soumettre des demandes d'intervention de plus en plus mince, comme le font déjà certains. Nous ne voyons pas comment cela contribuerait à l'efficacité de la réglementation.

Aussi, il peut arriver, *comme dans la présente instance*, que la Régie demande aux intervenants de s'investir dans des étapes procédurales supplémentaires avant même d'être reconnus comme participants. Dans ces cas, il serait incompréhensible que les frais encourus lors de telles étapes ne soient pas admissibles au remboursement.

En ce qui concerne le chiffre de 50%, nous le trouvons raisonnable *dans un contexte normal* où la période de rodage sera terminée et que la Régie aura pris un rythme de croisière. Malheureusement, la réalité est encore toute autre, et il est fort possible que de nombreuses « exceptions » continuent de survenir lors desquelles, par exemple, une pléthore d'étapes procédurales inattendues aient lieu à l'intérieur d'un calendrier ne les ayant pas initialement prévu.

3.3.1.4. pour l'expert, 8 heures d'assistance en plus de son témoignage

Enfin, Aon propose que les heures de l'expert consacrées à l'assistance au procureur soient limitées à 8 heures en plus de la durée du témoignage. Toutefois, Aon propose également qu'un conseiller-consultant soit rémunéré pour sa participation à l'ensemble des audiences.

À notre avis, cette proposition d'Aon est en principe acceptable à condition qu'elle soit rendue légèrement plus flexible. De fait, un intervenant pourra préférer que l'expert, plus familier avec l'ensemble des questions, soit présent durant tout le temps d'audiences *en lieu et place d'un conseiller-consultant*. Dans la mesure où seulement un des deux est présent au même moment, le même objectif sera respecté tout en offrant un peu plus de flexibilité au groupe. Cette flexibilité permettra de maximiser l'utilisation efficace des ressources à la disponibilité de l'intervenant, sans pour autant en augmenter les coûts.

Cependant, dans les cas où l'intervenant présente le témoignage d'un autre expert, il serait très préjudiciable de ne pas permettre à ce deuxième expert d'être présent pour le témoignage du proposant. Nous proposons cependant que son assistance soit limitée aux journées d'audition des témoins du proposant ainsi que de son propre témoignage. Si, dans un cas particulier, sa présence est requise pour d'autres journées d'audience, des demandes précises d'exception pourraient être faites.

Recommandations #11, #12, #13

- ❑ que la Régie rejette les plafonds proposés suivants : (a) 8 hrs par jour, 5 jours par semaine, (b) 2 jours de préparation par jour d'audience et (c) 50% du temps entre le choix de l'intervenant et le dépôt du rapport
- ❑ que la Régie permette le remboursement des frais relatifs à la préparation des demandes d'intervention et aux autres étapes procédurales qu'elle pourra créer avant de statuer sur le choix des intervenants,
- ❑ que la Régie accepte la proposition de Aon concernant le temps d'assistance de l'expert durant l'audience, mais la modifie légèrement afin que l'expert puisse se substituer au conseiller-consultant pour la durée des audiences pourvue que le coût total ne soit pas supérieur à ce qu'il aurait été si l'expert se limitait à 8 hres et qu'un conseiller-consultant était présent en tout temps (proposition Aon). Dans le cas où l'intervenant présente le témoignage d'un autre expert, que ces experts puissent être présents aux journées d'audition des témoins du proposant ainsi que lors de leur propre témoignage.

3.3.2. Les limites aux tarifs

Au sujet des tarifs proposés, nous les trouvons généralement raisonnables, sauf exceptions.

3.3.2.1. tarifs d'avocats

En condition idéale, les tarifs des procureurs engagés par les groupes d'intérêt public ne seraient pas plus limités que le sont ceux engagés par les distributeurs ou associations d'intérêts privés. Toutefois, nous reconnaissons l'importance d'appliquer une limite, et sommes donc prêts à accepter les barèmes proposés par Aon. Toutefois, ceux-ci doivent nécessairement être davantage décomposés. À titre d'exemple, tout en respectant l'essentiel des barèmes proposés, on peut les répartir par bloc de 25\$/hre

plutôt que de 50\$, donnant ainsi 100\$ pour moins de 3 ans, 125\$ 3-6 ans, 150\$ 7-10 ans, 175\$ 11-14 ans et 200\$ 15 ans et plus.

Néanmoins, les avocats devront être payés pour les heures réelles travaillées et pas selon la formule 2 pour 1 proposée par Aon.

3.3.2.2. tarifs d'experts

Le plafond proposé pour le tarif expert nous semble raisonnable. Comme nous l'avons dit, il faut seulement rejeter la proposition de limiter le nombre d'heures d'une journée.

Aussi, dans le but de ne pas limiter l'accès aux experts américains, la Régie devrait faire preuve de souplesse à cet égard, et permettre les remboursements de ceux-ci jusqu'à un plafond de 200\$US.

3.3.2.3. tarifs de conseiller-consultant

Encore une fois, les tarifs proposés nous semblent raisonnables compte tenu des barèmes proposés.

Recommandations #14 et #15

- que les barèmes proposés par Aon pour les procureurs soient acceptés avec modification, laquelle les désagrègerait par bloc de 25\$ (retenant les grands barèmes proposés)**
- que les barèmes proposés par Aon pour (a) les experts, (b) les conseillers-consultants et (c) les coordonnateurs soient acceptés tel quel (sauf pour la limite au nombre d'heures par jour, voir recommandation #11)**

3.3.3. Les dépenses

3.3.3.1. Communications (tél/fax)

Il est habituel pour les procureurs de facturer pour les interurbains ainsi que pour les télécopies (interurbains ou non). Dans le cas plus particulier des audiences devant la Régie, cette facturation est nécessaire, vu le très grand nombre de télécopies (surtout) que doivent envoyer et recevoir tant les avocats que les experts. De fait, envoyer copie de chaque communication à 15 ou 20 intervenants et recevoir chaque communication de ces mêmes intervenants représente une charge de télécopie incomparable à la pratique usuelle. Pour cette raison, il demeure souhaitable de permettre aux avocats et experts de facturer pour les frais de fax et de téléphone.

3.3.3.2. Traduction

Le coût d'une traduction certifiée d'un document de nature technique peut facilement dépasser 30 ¢ le mot. Généralement, seule une traduction certifiée faite par un traducteur agréé est admissible devant les tribunaux. C'est pour cette raison que le RNCREQ a eu recours à un traducteur agréé dans le cadre de l'audience R-3398-98.

Pour éviter ces coûts, qui deviennent rapidement très importants, certains intervenants ont eu recours à des traducteurs non agréés (p. ex. la traduction du mémoire d'Hydro-Québec dans R-3405, préparé par le Dr Zak el Ramly pour la Coalition industrielle). Cependant, Hydro-Québec a protestée, avec raison, dans sa lettre du 22 avril, 1999, que cette traduction ne peut faire partie de la preuve. Notons d'ailleurs qu'Hydro-Québec n'a pas protestée le dépôt de traductions certifiées dans R-3398-98.

Dans la mesure où des parties ont recours à des experts hors Québec, elles ont souvent besoin d'une version anglaise de certains éléments de la preuve du distributeur. Souvent, une traduction non officielle est adéquate. Cependant, il existe également des cas où une traduction certifiée est requise, comme fut le cas dans R-3398-98 pour

permettre le contre-interrogatoire d'un expert américain d'Hydro-Québec concernant une preuve déposée par le distributeur.

La Régie a jusqu'ici montré une réticence à ordonner un distributeur de traduire des parties de sa preuve, même lorsque cela permettrait de réduire de façon substantielle les coûts de l'audience. Cependant, dans R-3405, elle a effectivement ordonné Hydro-Québec de déposer une traduction du rapport de l'expert Dr Mark Jaccard. Cela est de loin la solution de préférence. Les distributeurs ont beaucoup d'expérience dans la préparation de documents bilingues, faisant appel régulièrement à des services de traduction spécialisés internes ou externes.

Pour limiter le plus possible les coûts liés à la traduction, nous suggérons que la Régie ordonne aux distributeurs de préparer des traductions de certains éléments de leur preuve, sur demande justifiée des intervenants. Dans les autres cas, les intervenants devraient limiter leur utilisation des traductions certifiées le plus possible. Le coût remboursable pour la traduction non-certifiée pourrait être plafonné à 25 cents le mot; cependant, il ne serait pas approprié de fixer une telle limite pour les traductions certifiées, cela étant hors du contrôle des intervenants.

Par conséquent, dans la mesure où cela permet de réduire les coûts et d'augmenter l'efficacité, la Régie doit recommander au distributeur de déposer une traduction des éléments clés de sa preuve.

3.3.3.3.Autres

Les bureaux et salles d'audience de la Régie sont situés à Montréal alors que le siège social de certains intervenants, tel le RNCREQ, est situé en région. Aussi, certains regroupements et associations qui interviennent devant la Régie représentent des groupes répartis sur une partie ou même l'ensemble du territoire du Québec. Ce sont des éléments importants que la Régie doit prendre en compte dans le remboursement des frais de coordination. En effet, ces organismes doivent déboursier davantage pour

assurer les échanges et la communication (interurbains, fax, conférence téléphonique, poste, déplacement) entre les différents groupes qu'ils représentent, et aussi pour encadrer le travail du coordonnateur dans ses relations avec la Régie, les procureurs et les experts (déplacement en région métropolitaine lors des journées d'audience et pour les rencontres avec les experts et avocats, interurbains, fax, poste, etc.)

Nous sommes conscients de la nécessité d'imposer un plafond pour ces frais (ref. 5% proposé par Aon). La régie doit toutefois considérer la possibilité de moduler le plafond en fonction de la taille du regroupement en terme du nombre d'organisme qu'il représente, de l'étalement géographique de ces groupes, et enfin, de la distance séparant le siège social de l'intervenant de la région métropolitaine.

Quant aux voyages par automobile, aux logements et aux repas, les tarifs proposés nous semblent raisonnables. Toutefois, en ce qui concerne les photocopies, le montant de 10¢/page paraît raisonnable *dans la mesure où* celui-ci s'applique aussi pour le Centre de documentation de la Régie (au lieu de 15¢). Notons enfin que les frais reliés aux reliures, onglets etc. devraient être acceptés, dans la mesure où ces éléments rendent les documents plus faciles à consulter, autant pour la Régie que pour les autres intervenants.

Recommandations #16 #17 #18 et #19

- ❑ que la Régie ne modifie pas la politique actuelle du remboursement des frais de téléphone et de télécopie,
- ❑ que la Régie tienne compte, si elle fixe un plafond pour le remboursement des frais de coordination, des frais supplémentaires que doivent déboursier certains intervenants en raison de la distance séparant leur siège social de la région métropolitaine, ou encore de leur représentativité (en terme de distribution géographique et de nombre de groupes),
- ❑ que la Régie ordonne, lorsqu'elle le juge nécessaire pour augmenter l'efficacité et réduire les frais, la traduction des éléments clés de la preuve des distributeurs
- ❑ que la Régie adopte les barèmes proposés par Aon pour les autres déboursés, sauf pour la traduction qui sera fixée à 25¢/mots.

3.3.4. Le paiement d'intérêts

Enfin, nous nous devons de souligner le problème important qui existe présentement en ce qui a trait aux délais de remboursement.

Depuis la création de la Régie de l'énergie, trois causes importantes ont eu lieu : R-3398-98 (tarifs de fourniture), R-3395-97 (énergie éolienne) et R-3397-98 (tarifs 1999 de SCGM). Le tableau ci-dessous résume les délais dans le paiement :

Délais pour le paiement des frais encourus					
Cause	dépôt des preuves	fin des audiences	paiement	délais	
				preuve jusqu'à paiement	fin audience jusqu'à paiement
R-3398-98 (fourniture HQ)	05 mai '98	03 jui. '98	12 déc. '98	221 jrs.	192 jrs.
R-3395-97 (Q-P éolienne)	30 avr. '98	29 mai '98	15 janv. '99	260 jrs.	231 jrs.
R-3397-98 (tarifs SCGM)	21 sep. '98	12 nov. '98	[...]	218+ jrs.	166+ jrs.

Nous nous devons de le souligner : un délai de plus de six mois pour que la facture d'un professionnel soit réglée est totalement en dehors des normes. En plus d'être tout à fait injuste, des problèmes sérieux de liquidité sont créés tant pour les groupes d'intérêt public que pour certains de leurs professionnels. **Cette situation est simplement devenue inacceptable.**

En Californie, la politique de la CPUC prévoit le paiement d'intérêts à partir du 75e jour suivant la demande initiale de remboursement. Nous insistons, par justesse, qu'une politique semblable soit appliquée par la Régie. Le taux d'intérêt pourra alors être déterminé en fonction soit des taux chargés aux consommateurs par les distributeurs, pour des paiements tardifs, soit le taux d'emprunt à court terme auquel ont accès des individus ou micro-entreprises.

Recommandations #20

- **que la Régie prévoit le paiement d'intérêts à partir de deux mois suivant la demande de remboursement des frais.**

4. LISTE DES RECOMMANDATIONS

Au soutien des recommandations qu'ils adressent à la Régie, le RNCREQ et OC souhaitent avant tout rappeler les deux principes qui selon eux doivent nécessairement guider la révision de l'actuelle politique de remboursement des frais :

A. Le remboursement des frais vise à permettre à la Régie de bénéficier des contributions significatives que peuvent lui offrir des organismes dont les objectifs sont principalement d'intérêt public et qui, en l'absence d'un tel remboursement, ne seraient pas raisonnablement en mesure de fournir les contributions attendues.

B. Il existe des rapports de force inégaux entre les parties dans le cadre des règles procédurales et légales en vigueur. Afin d'assurer l'égalité des chances de représentation et de défense des points de vue, il faut tenter de les corriger par l'application d'outils ciblés envers les parties moins nanties.

4.1. Recommandation concernant les principes et approches

1. que la Régie veuille à minimiser les frais encourus par les participants et à **augmenter l'efficacité de sa procédure**, et qu'à ce titre, qu'elle s'assure :

- que soit **traité avec diligence tout conflit** opposant intervenants et/ou proposant au sujet des droits et responsabilités de chacun
- que le traitement de conflits entourant les demandes de renseignements soit **prévu dans le calendrier** et que ces derniers soient réglés à la satisfaction des parties ou de la Régie dans un délai raisonnable et précédemment à la date limite pour le dépôt des preuves,
- que tout différent quant à la pertinence d'une preuve soit résolu avec célérité et que les documents ou passages exclus en soient rayés, le cas échéant,
- que la Régie évite la **multiplication d'étapes procédurales**.

2. que seuls les organismes dont l'intérêt pécuniaire individuel de leurs membres ne peut justifier les coûts d'une représentation adéquate devant la Régie soient **éligibles au remboursement intégral** de leurs frais.
3. que la Régie **rembourse à 100%** (sauf erreurs de calcul ou exagérations évidentes) les frais encourus par les intervenants éligibles lorsque leurs interventions sont utiles.
4. que la Régie **coupe sévèrement** ou entièrement le remboursement des frais lorsqu'une intervention n'est qu'en partie utile ou totalement inutile.
5. que la Régie applique une **prime aux tarifs** de professionnels jouant plus d'un rôle, lorsque ce choix a pour effet d'entraîner une diminution nette des montants facturés sans diminution de la qualité de l'intervention.
6. que la Régie **rejette l'option de limiter sévèrement les frais remboursables**, reconnaissant (a) l'importance d'une participation pleine et entière de la part d'intervenants sérieux et compétents et (b) les inefficacités procédurales et coûts supplémentaires qui résulteraient d'une telle approche
7. que la Régie reconnaisse le cas particulier de certains **groupes agissant devant elle, notamment quant à leur représentativité et à leur ressemblance**, et qu'elle utilise sa discrétion afin d'éviter, s'il y a lieu, des abus ou des exagérations
8. que la Régie applique des **primes ou autre incitatifs** aux groupes ne pouvant faire une intervention conjointe mais pouvant, selon le cas, partager des intérêts et diviser parmi eux le traitement de sujets ou enjeux clés
9. que la Régie prévoit le **paiement d'intérêts** à partir de deux mois suivant la demande de remboursement des frais

4.2. Recommandation concernant les barèmes et autres modalités

10. que la Régie encourage fortement et adopte elle-même **l'utilisation du courriel** comme moyen privilégié d'échange de documents
11. que la Régie prépare un **guide de participation** à l'intention des nouveaux groupes intéressés à participer à une audience devant la Régie
12. que la Régie **rejette les plafonds proposés suivants** : (a) 8 hrs par jour, 5 jours par semaine, (b) 2 jours de préparation par jour d'audience et (c) 50% du temps entre le choix de l'intervenant et le dépôt du rapport
13. que la Régie permette le remboursement des **frais relatifs à la préparation des demandes** d'intervention et aux autres étapes procédurales qu'elle pourra créer avant de statuer sur le choix des intervenants

14. que la Régie accepte la proposition de Aon concernant le **temps d'assistance de l'expert** durant l'audience, mais la modifie légèrement afin que l'expert puisse se substituer au conseiller-consultant pour la durée des audiences pourvue que le coût total ne soit pas supérieur à ce qu'il aurait été si l'expert se limitait à 8 hres et qu'un conseiller-consultant était présent en tout temps (proposition Aon). Dans le cas où l'intervenant présente le témoignage d'un autre expert, que ces experts puissent être présents aux journées d'audition des témoins du proposant ainsi que lors de leur propre témoignage.
15. que les **barèmes proposés par Aon pour les procureurs** soient acceptés avec modification, laquelle les désagrègerait par bloc de 25\$ (retenant les grands barèmes proposés) Néanmoins, les avocats devront être payés pour les heures réelles travaillées et pas selon la formule 2 pour 1 proposée par Aon.
16. que les **barèmes proposés par Aon pour (a) les experts, (b) les conseillers-consultants et (c) les coordonnateurs** soient acceptés tel quel (sauf pour la limite au nombre d'heures par jour, voir recommandation #11)
17. que la Régie ne modifie pas la politique actuelle de remboursement des **frais de téléphone et de télécopie**
18. que la Régie tienne compte, si elle fixe un plafond pour le remboursement des frais de coordination, **des frais supplémentaires que doivent déboursés certains intervenants** en raison de la distance séparant leur siège social de la région métropolitaine, ou encore de leur représentativité (en terme de distribution géographique et de nombre de groupes),
19. que la Régie ordonne, lorsqu'elle le juge nécessaire pour augmenter l'efficacité et réduire les frais, la traduction des éléments clés de la preuve des distributeurs
20. que la Régie adopte les **barèmes proposés par Aon pour les autres déboursés**, sauf pour la traduction qui sera fixée à 25¢/mot.