

## POUR UNE REPRÉSENTATION ADÉQUATE DES CONSOMMATEURS : un modèle pour des règles d'attribution de frais de participation par les tribunaux de régulation économique

Sommaire exécutif  
mars 2011

Certains domaines d'activité économique comme les services d'utilités publiques (électricité, gaz, télécommunications, eau, assurance automobile, etc.) nécessitent un encadrement plus contraignant que d'autres. Une façon courante d'encadrer ces secteurs où les monopoles sont la règle plutôt que l'exception est de les soumettre à la supervision d'organes de réglementation économique comme, au Canada, le CRTC, la Régie de l'Énergie du Québec ou l'*Ontario Energy Board*, qui surveillent et réglementent la prestation de services jugés essentiels.

Les entreprises réglementées et les groupes industriels sont généralement bien représentés devant ces instances et ils possèdent les ressources, l'expertise et les moyens financiers nécessaires pour s'assurer que les représentations auprès de ces autorités dont dépend le cœur de leurs affaires sont efficaces. Les groupes de défense des droits des consommateurs et les groupes d'intérêt public n'ont pas, pour leur part, accès à des moyens adéquats pour aller présenter aux régulateurs un point de vue autre que celui des entreprises.

Parmi d'autres modèles destinés à assurer la défense de l'intérêt public et faire contrepoids aux représentations des entreprises, certaines juridictions ont choisi d'habiliter leurs commissions et régies à accorder des frais de participation, c'est-à-dire à ordonner aux entreprises qui sont soumises à leur pouvoir de surveillance et qui sont visées par la procédure de rembourser aux groupes de consommateurs qui ont participé au processus réglementaire les frais engagés dans le cadre de ladite procédure. Ce pouvoir d'ordonnance de frais est destiné à permettre à d'autres parties concernées, généralement moins fortunées et qui n'ont pas d'intérêt économique direct dans l'issue de ces processus, de participer adéquatement aux instances.

Les règles qui encadrent l'adjudication des frais par les organismes canadiens de réglementation économique sont-elles de nature à permettre et encourager une participation adéquate des groupes d'intérêt public concernés aux instances décisionnelles de ces régulateurs ? Cette recherche tente de répondre à cette question, notamment, en examinant ce qui se fait en cette matière à l'étranger. Quelles sont les juridictions étrangères où l'on retrouve des organes de régulation économique dotés d'un pouvoir d'ordonnance de frais semblable ? S'agit-il d'une pratique répandue ou relativement exceptionnelle ? Quels types d'organismes et quels domaines sont visés ? Quelles sont les façons de faire, au Canada et à l'étranger, qui pourraient servir d'exemple et inspirer les pratiques visant à favoriser la représentation des consommateurs devant les organes de réglementation économique ?

Ce rapport traite d'abord des logiques (notamment économique) qui fondent la nécessité de l'intervention de l'État dans les domaines concernés, et présente une revue des différentes

### La force d'un réseau

#### Nos membres réguliers

ACEF ABITIBI-TÉMISCAMINGUE  
ACEF AMIANTE – BEAUCÉ – ETCHEMINS  
ACEF DE L'EST DE MONTRÉAL

ACEF DE L'ÎLE-JÉSUS  
ACEF DE LANAUDIÈRE  
ACEF DU NORD DE MONTRÉAL  
ACEF ESTRIE

ACEF GRAND-PORTAGE  
ACEF MONTRÉGIE-EST  
ACEF RIVE-SUD DE QUÉBEC  
ACQC

6226, rue Saint-Hubert, Montréal (Québec) Canada H2S 2M2  
T : 514 521 6820 | Sans frais : 1 888 521 6820 | F : 514 521 0736  
union@consommateur.qc.ca | www.consommateur.qc.ca/union

formes de réglementation économique exercée par les pouvoirs publics, tel qu'on les retrouve principalement en Amérique du Nord.

Un examen des juridictions canadiennes et étrangères permet ensuite d'identifier, parmi la grande diversité des formes d'organismes réglementaires et des manières d'octroyer de l'aide financière, sept (7) organismes de réglementation économique canadiens et cinq (5) organismes américains qui sont effectivement habilités à octroyer des frais de participation.

L'adjudication de frais de participation dans les instances décisionnelles des organismes réglementaires – et plus largement la compensation financière des intervenants d'intérêt public – est étudiée pour déterminer et comprendre les objectifs et les justifications qui mènent à l'adoption d'une telle pratique. À partir des organismes de régulation économique identifiés, un inventaire des règles gouvernant l'adjudication de frais et des différentes modalités d'organisation de la pratique est réalisé. Enfin, sont identifiées, parmi cette diversité, les meilleures pratiques, soit celles qui sont le plus à même de permettre la réalisation des objectifs qui ont mené à la mise en place du pouvoir d'adjudication de frais.

Parmi les principes et les nombreuses raisons justifiant une telle pratique, mentionnons d'abord qu'en permettant à des parties qui sont concernées et intéressées de participer aux processus d'un organisme de réglementation, et en leur fournissant, par le biais de l'adjudication de frais de participation, les ressources nécessaires à une participation adéquate, la base d'information à partir de laquelle les décisions sont prises est élargie et diversifiée. D'un même mouvement, il s'agit d'atténuer un peu l'extraordinaire déséquilibre des moyens (et en particulier des moyens de représentation) qui existe entre les entreprises réglementées et les consommateurs ou les simples citoyens, action palliative d'autant plus nécessaire que ce sont les consommateurs qui, par le biais de leurs tarifs, paieront pour la défense des intérêts contraires aux leurs. Une décision prise au terme d'un processus plus équitable, et donc mieux informé, est une meilleure décision. Ainsi, en matière de régulation économique, qualité et équité du processus décisionnel vont de pair.

Ce rapport débouche sur une série de recommandations qui visent, en rendant les règles d'ordonnance de frais plus conformes aux meilleures pratiques existant en la matière, à améliorer les processus décisionnels des organismes de réglementation économique et à encourager la participation des groupes d'intérêts publics aux instances décisionnelles.

Plus largement, le rapport conclut qu'il faudrait en fait veiller à élargir le recours à l'adjudication de frais et à implanter des mécanismes de compensation financière de la participation d'intervenant d'intérêt public dans bien davantage d'organismes et agences gouvernementaux.

---

English version available.

Union des consommateurs a reçu du financement en vertu du Programme de contributions pour les organisations sans but lucratif de consommateurs et de bénévoles d'Industrie Canada. Les opinions

exprimées dans ce rapport ne sont pas nécessairement celles d'Industrie Canada ou du gouvernement du Canada.