

M É M O I R E
de
union
des consommateurs
(UC)

Mémoire d'organisme déposé en preuve dans le cadre de la :

**Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire
2013-2014 par Hydro-Québec Distribution (R-3814-2012)**

Mémoire préparé par :

Me Yannick Labelle, Avocate

Et

Marc-Olivier Moisan-Plante, Économiste

Le 6 novembre 2012

L'UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RÉSEAU

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. La mission de UC est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions de UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'agroalimentaire et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la mondialisation des marchés, UC travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (OI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Depuis plus de 40 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à faible revenu. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.

1. MISE EN CONTEXTE

Hydro-Québec Distribution (« HQD » ou « Le Distributeur ») a déposé devant la Régie de l'énergie (« La Régie ») le 27 juillet 2012 une demande visant à modifier les tarifs applicables à compter du 1^{er} avril 2013 ainsi que les *Conditions de service d'électricité* (« CDSÉ ») et les *Tarifs et conditions du Distributeur*.

Union des consommateurs (« UC ») a déposée une demande d'intervention au dossier le 21 août 2012 et s'est vu accordée le statut d'intervenant par la Régie dans la décision procédurale D-2012-199 du 13 septembre 2012. Cette décision convoquait aussi la tenue d'une rencontre de travail le 18 septembre sur certains enjeux du dossier à laquelle UC a participé.

Dans sa décision procédurale D-2012-097 du 3 août 2012, la Régie identifiait à ce stade du dossier une liste d'enjeux pour l'examen de la demande du Distributeur.

Dans le présent mémoire d'organisme, UC étudiera deux propositions de modifications aux CDSÉ. La section concernant l'*Introduction d'un nouvel article permettant la mise en œuvre d'activités promotionnelles* a été rédigée par M. Marc-Olivier Moisan-Plante. La section concernant l'*Introduction d'une mesure structurante permettant une meilleure gestion du risque de crédit des clients résidentiels* est l'œuvre de Me Yannick Labelle, avocate. Me Marcel Boucher et Me Hélène Sicard ont également collaboré à la rédaction du présent mémoire.

Dans sa décision D-2012-147 du 5 novembre 2012 portant sur les demandes d'ordonnance de quelques intervenants relatives aux réponses du Distributeur à certaines de leurs demandes de renseignements, la Régie enjoignait le Distributeur de fournir les informations demandées par UC dans ses questions 6.5 à 6.9 de sa demande de renseignement N° 2. En conséquence, UC se réserve le droit d'apporter un complément de preuve au présent mémoire dans les délais fixés par la Régie lorsqu'elle aura pris connaissance des réponses du Distributeur.

UC a mandaté M. Co Pham pour étudier les coûts associés aux stratégies de gestion des approvisionnements et des surplus énergétiques du Distributeur, sous l'angle des coûts et des prévisions de coûts générés par les approvisionnements pour l'année tarifaire 2013-2014. UC a déposée à la Régie une demande de reconnaissance de statut d'expert en Tarification de l'électricité et Répartition des coûts pour M. Co Pham le 26 octobre 2012. Le rapport de M. Pham sera déposé en preuve au dossier par UC.

UC a également retenu les services d'un analyste-senior externe, M. Jean-François Blain, afin de produire une analyse approfondie et pertinente des enjeux suivants : les mécanismes de gestion des écarts pour l'année tarifaire 2013-2014, les éléments du coût de service générant une pression à la hausse des tarifs finaux des consommateurs et l'appréciation de l'importance de la croissance du volume des approvisionnements post patrimoniaux en tant que facteur inducteur de coûts pour les consommateurs d'électricité. Le rapport de M. Blain sera déposé séparément, et il complètera la preuve d'UC au présent dossier.

2. MODIFICATIONS AUX CONDITIONS DE SERVICE D'ÉLECTRICITÉ – INTRODUCTION D'UN NOUVEL ARTICLE PERMETTANT LA RÉALISATION DE PROJETS PILOTES SUR DE NOUVELLES ACTIVITÉS PROMOTIONNELLES

2.1 Introduction

Le Distributeur propose une modification aux conditions de service d'électricité (« CDSE ») par l'entremise d'un *Nouvel article permettant la réalisation de projets pilotes sur de nouvelles activités promotionnelles*.

Le nouvel article se lirait comme suit :

« Le Distributeur peut réaliser des activités promotionnelles relatives aux modalités décrites aux chapitres 5 et 11 à 13 des présentes conditions de service. Ces activités promotionnelles doivent être temporaires et peuvent s'appliquer à l'ensemble de la clientèle ou à divers groupes de clients, de manière à réduire les frais payables par les clients visés en vertu du chapitre 12 des Tarifs et conditions du Distributeur.

*Le Distributeur fait rapport à la Régie de l'énergie de ces activités promotionnelles, selon les instructions données par celle-ci. »*¹ (nos soulignés)

Selon le Distributeur, cet article permettrait « *de développer certaines activités promotionnelles sans modifier les conditions de service de façon permanente* »² (nos soulignés). C'est sous cet angle qu'UC examine le changement proposé.

Dans la preuve déposée, HQD présente ce qui apparaît comme un exemple d'une activité promotionnelle qui serait mise en place suite à l'adoption des modifications aux CDSÉ proposées. Le Distributeur élabore sur la problématique de l'utilisation et de l'offre adéquate de canaux de communication destinés à le contacter (par exemple, le Web), puis identifie des solutions dont il dit considérer la mise en œuvre à l'intérieur d'une rubrique intitulée « *Projet envisagés* »³.

Pourtant en réponse à une demande de renseignement de la Régie à propos de cette initiative visant à encourager l'utilisation du Web, le Distributeur indique:

*«... la demande du Distributeur porte sur l'ajout d'un nouvel article et non sur l'approbation d'une initiative spécifique. »*⁴, et

¹ HQD-11, document 2 révisé, page 14 de 77.

² HQD-11, document 2 révisé, page 14 de 77.

³ HQD-11, document 2 révisé, pages 13 et 14 de 77.

⁴ HQD-13, document 1, page 162 de 182.

Mémoire
6 novembre 2012

page 5 de 36

« ... [qu'il] n'est pas en mesure, pour le moment, de proposer des activités spécifiques ni, a fortiori, d'en présenter les conditions précises. »⁵.

UC en comprend que l'enjeu de la présente demande ne vise pas particulièrement une initiative visant à encourager l'utilisation du Web. En fait, le Distributeur indique ne pas avoir évalué les opportunités que lui offriraient les changements proposés:

« Pour le moment, le Distributeur n'est pas en mesure d'identifier précisément les opportunités, les articles des CDSÉ et les frais prévus au chapitre 12 des Tarifs qui pourraient être touchés par d'éventuelles activités promotionnelles. »⁶ (nos soulignés)

Ceci semble problématique car les changements désirés par le Distributeur sont larges dans leur spectre d'application, s'appliquent à des aspects sensibles du contrat de service, mais leur utilisation projetée est vague et imprécise.

En particulier, la proposition du Distributeur permettrait que des activités touchant la demande d'abonnement ou la facturation et le paiement soient assujettis à des modifications dans les frais payables liés au service d'électricité. Il s'agit-là d'activités sensibles pour la clientèle du Distributeur, telles que : la fréquence de relève des compteurs, la fréquence de la facturation, les modalités de correction d'erreurs sur la facture, le délai de grâce pour le paiement de la facture, les modalités de terminaison du mode de paiement par versements égaux, et si on se fie à l'exemple soumis par le Distributeur, les canaux de communication utilisés pour le rejoindre.

Le Distributeur souhaite ainsi soustraire à la surveillance de la Régie des pratiques de tarification liées à l'abonnement, la facturation au paiement de son service de distribution d'électricité et à l'utilisation de certains services à la clientèle, ce qu'il présente comme étant une recherche de « flexibilité ».

Le Distributeur déterminera plus tard s'il fera usage de cette « flexibilité » ou s'il devra l'élargir afin d'entreprendre un projet concret; dans la preuve originale, le Distributeur souhaitait voir les chapitres 5 à 13 des CDSÉ soumis à l'assouplissement réglementaire demandé⁷.

Pour UC, l'acquiescement de la Régie à la demande du Distributeur constituerait un dangereux précédent où elle renoncerait à exercer la juridiction que le législateur lui a confiée.

⁵ HQD-13, document 13.2, page 8 de 33.

⁶ HQD-13, document 1, page 162 de 182.

⁷ HQD-11, document 2, page 14 de 77.

2.2 Les modifications demandées

Le Distributeur demande de procéder à des activités promotionnelles dites « temporaires » qui pourraient s'appliquer à l'ensemble de la clientèle de manière à réduire les frais payables par les clients visés en vertu du chapitre 12 des *Tarifs et conditions du Distributeur* (« TCD »). Or ces frais payables ont été fixés par décision de la Régie. Il irait donc à l'encontre de ces décisions de modifier, même temporairement, les frais et tarifs inscrits dans les TCD.

Interrogé sur la nature « temporaire » des activités promotionnelles visées, le Distributeur indique qu'elles « *auront une durée qui ne dépassera pas 12 mois, soit le cycle d'affaires du Distributeur.* »⁸.

L'acceptation de la proposition de HQD lui donnerait carte blanche pour modifier des frais qui s'appliquent à l'ensemble de la clientèle pour une période d'un an. Les activités promotionnelles qui pourraient être mises de l'avant, seraient susceptibles d'impliquer d'importants changements dans la tarification de certains clients. Il faut rappeler que les projets pilotes doivent recevoir l'approbation de la Régie avant d'être entrepris.

En s'appropriant le droit de modifier les *Tarifs et conditions du Distributeur* dont font partie les frais liés au service d'électricité, le Distributeur demande implicitement à la Régie de renoncer à son devoir de surveillance de fixation des tarifs et conditions prescrit par la Loi, entre autre dans l'article 48 de *La loi sur la Régie de l'énergie* (« LRÉ ») :

*«48. Sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative, la Régie fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné. ... »*⁹ (nos soulignés).

Le devoir de surveillance quant à la fixation des tarifs et conditions s'accompagne également de critères que doit prendre en compte la Régie dans l'établissement de ces mêmes tarifs et conditions :

*« 52.1. Dans tout tarif qu'elle fixe ou modifie, applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur ou une catégorie de consommateurs, la Régie tient compte des coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du tarif de transport supportés par le distributeur d'électricité, des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité et, en y apportant les adaptations nécessaires, des paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de l'article 49 ainsi que des deuxième et troisième alinéas de ce même article. ... »*¹⁰

⁸ HQD-13, document 13.2, page 6 de 33.

⁹ L.R.Q., c. R-6.01.

¹⁰ L.R.Q., c. R-6.01.

Les paragraphes suivants, tirés de l'article 49 de *La loi sur la Régie de l'énergie*, explicitent certains des critères mentionnés dans l'article 52.1 :

« **49.** ...

6° tenir compte des coûts de service, des risques différents inhérents à chaque catégorie de consommateurs et, pour un tarif de gaz naturel, de la concurrence entre les formes d'énergie et de l'équité entre les classes de tarifs;

7° s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables;

8° tenir compte des prévisions de vente;

9° tenir compte de la qualité de la prestation du service;

10° tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret; ...»¹¹

Et l'article 48 énonce une préoccupation quant aux ménages à faible revenu :

«... Une demande est accompagnée des documents et des frais prévus par règlement. Le distributeur d'électricité et un distributeur de gaz naturel doivent joindre à une telle demande un document faisant état des impacts d'une hausse tarifaire sur les personnes à faible revenu. »¹²

Il ressort de ces extraits que l'intention du législateur est de s'assurer que tant les *CDSÉ* que les *TCD* respectent l'esprit de l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* indiquant que : « Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. »¹³.

La Régie approuve les *CDSÉ* et les *TCD*, et pour ce faire, elle s'appuie sur des principes tels que la présence d'un lien entre les tarifs ou les frais avec le coût de service, l'équité des tarifs et des frais appliqués ou la prise en compte de l'impact que ces derniers auront sur les ménages à faible revenu.

La proposition du Distributeur lui donnerait l'occasion de mettre de l'avant des pratiques tarifaires qui pourraient s'éloigner de ces principes pour une période allant jusqu'à un an, et ce, au possible détriment de sa clientèle ou d'une partie de sa clientèle.

¹¹ L.R.Q., c. R-6.01.

¹² L.R.Q., c. R-6.01.

¹³ L.R.Q., c. R-6.01.

Pour UC, il appert que les clients visés par une activité promotionnelle, selon les informations soumises lors de la rencontre préparatoire, seraient des clients en mesure de répondre de façon positive à une activité promotionnelle proposée. Ils en seraient donc les seuls bénéficiaires.

« Ces activités promotionnelles doivent être temporaires et peuvent s'appliquer à l'ensemble de la clientèle ou à divers groupes de clients, de manière à réduire les frais payables par les clients visés en vertu du chapitre 12 des Tarifs et conditions du Distributeur. »¹⁴ (nos soulignés)

Cette formulation permettrait au Distributeur soit d'offrir des réductions des frais payables à certains clients, soit d'augmenter les frais payables d'autres clients.

Selon UC, une telle tarification, positive ou négative, possiblement appliquée à l'ensemble de la clientèle du Distributeur pour la période d'un an doit être approuvée par la Régie, afin de s'assurer qu'elle soit juste et raisonnable, et qu'elle n'ait pas d'impacts négatifs sur les ménages à faible revenus. Faire autrement pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour nombre de clients.

UC souligne finalement que le Distributeur n'indique pas de balises au-delà desquelles un frais payable ne pourrait être augmenté ou réduit.

2.3 Les bénéfices escomptés

Un seul bénéfice escompté est clairement identifié par le Distributeur dans sa preuve, soit celui d'obtenir la « flexibilité » nécessaire pour promouvoir un certain type d'activités promotionnelles¹⁵. Le Distributeur avance que :

« Dans la mesure où les activités promotionnelles possibles ne mènent pas nécessairement à une modification des CDSÉ, le dossier tarifaire n'est pas le meilleur véhicule pour ce type de demande. Par ailleurs, bien que, techniquement, le Distributeur pourrait faire approuver ce type d'initiative dans le dossier tarifaire, il perdrait la fenêtre d'opportunité dans certains cas ou retarderait jusqu'à deux ans l'application des mesures. »¹⁶

Ainsi le dossier tarifaire ne serait pas le meilleur véhicule pour le type de demande qu'entrevoit possiblement le Distributeur, car il ne mène pas nécessairement à une modification des CDSÉ.

Cette réflexion paraît étonnante puisque si une modification aux CDSÉ ou aux TCD n'est pas autorisée par la Régie lors d'un dossier tarifaire, c'est qu'elle ne respecte pas la réglementation existante ou qu'elle n'est pas rentable. Toutefois, un projet pilote peut être approuvé à l'extérieur d'un dossier tarifaire, et ce n'est que lorsque ce projet s'avère concluant qu'il est

¹⁴ HQD-11, document 2 révisé, page 14 de 77.

¹⁵ HQD-11, document 2 révisé, page 13 de 77.

¹⁶ HQD-13, document 13.2, page 16 de 33.

intégré au dossier tarifaire pour en obtenir l'approbation finale. Il demeure qu'un projet pilote ne peut être engagé qu'après son autorisation par la Régie.

L'affirmation selon laquelle l'approbation d'une initiative envisagée lors d'un dossier tarifaire retarderait jusqu'à deux ans l'adoption des mesures proposées apparaît également étonnante puisque le Distributeur indique que :

*« Les activités promotionnelles visées par l'article 2.3 seront temporaires et auront une durée qui ne dépassera pas 12 mois, soit le cycle des événements d'affaires du Distributeur. »*¹⁷

Et que :

*« Si les résultats sont concluants et que le Distributeur souhaite prolonger la durée d'une activité, il devra soumettre à l'examen de la Régie les changements requis aux CDSÉ dans le cadre d'un dossier tarifaire. »*¹⁸

Selon la proposition du Distributeur, suite à la terminaison du projet pilote, il y aurait une période d'attente durant laquelle les anciens frais ou tarifs devraient être réintroduits en attendant leur approbation finale par la Régie. Cette période rallongerait le processus de mis en œuvre définitive du projet. De plus, ces changements successifs dans la tarification constituent des signaux de prix ambigus et seraient susceptibles de provoquer de la confusion chez les consommateurs.

De l'avis de UC, il serait plus avisé de demander en premier lieu l'approbation du projet pilote, ce qui pourrait être fait rapidement soit dans le cadre d'un dossier spécifique soit dans le cadre d'un dossier tarifaire, puis le prolongement de celui-ci jusqu'à ce que soit rendue une décision finale sur son acceptation définitive.

UC note également que le Distributeur reconnaît qu'ultimement l'approbation de la Régie sera nécessaire à l'instauration des nouvelles pratiques de tarification.

2.4 Conclusions et recommandations

Sous l'appellation de « *Nouvel article permettant la réalisation de projets pilotes sur de nouvelles activités promotionnelles* », le Distributeur souhaite pouvoir modifier les frais liés au service d'électricité inscrits au chapitre 12 des *Tarifs et conditions du Distributeur* sans à en obtenir préalablement l'aval de la Régie. Ces changements de tarifs seraient liés aux modalités décrites aux chapitres 5 et 11 des *Conditions de service d'électricité*.

¹⁷ HQD-13, document 13.2, page 6 de 33.

¹⁸ HQD-13, document 13.2, page 6 de 33.

Mémoire
6 novembre 2012

page 10 de 36

Au terme de cette période, le Distributeur devra cesser ses nouvelles pratiques tarifaires ou en demander l'approbation à la Régie. Cette approbation permettrait en outre de s'assurer que les pratiques introduites par le Distributeur soient justes et raisonnables pour sa clientèle et qu'elles n'aient pas d'impacts négatifs sur les ménages à faible revenu.

Selon le Distributeur, cette façon de faire permettrait l'application plus rapide des mesures proposées, mais il appert qu'elle exposerait sa clientèle à subir des préjudices financiers. Ces préjudices potentiels proviennent du fait que certains clients pourraient faire face à des augmentations de leurs frais payables.

Ces augmentations ou réductions de frais ou tarifs n'auraient pas été approuvées par la Régie, et pourraient s'appliquer à l'ensemble de la clientèle pour une période d'un an. Suite à cela, une interruption obligée de la nouvelle politique de tarification surviendrait en attendant l'approbation finale de la Régie. Un signal de prix ambigu en résulterait.

Pourtant en vertu de l'article 48 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, la Régie est la seule autorité compétente qui puisse procéder à des modifications des *Conditions de service d'électricité* ou des *Tarifs et conditions du Distributeur*. Par l'article 5 de la *LRÉ*, le législateur impose à la Régie de concilier l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du Distributeur.

La proposition du Distributeur vient directement à l'encontre de cette volonté du législateur de confier à la Régie le soin de fixer les tarifs et conditions selon les principes énoncés.

UC recommande respectueusement à la Régie de rejeter les modifications aux conditions de services d'électricité visant à introduire un *Nouvel article permettant la réalisation de projets pilotes sur de nouvelles activités promotionnelles.*

3. MODIFICATIONS AUX CONDITIONS DE SERVICES D'ÉLECTRICITÉ – INTRODUCTION D'UNE MESURE STRUCTURANTE PERMETTANT UNE MEILLEURE GESTION DU RISQUE DE CRÉDIT DES CLIENTS RÉSIDENTIELS

3.1 Introduction

Le 31 juillet 2012, Hydro Québec Distribution déposait devant la Régie de l'énergie une demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité 2012-2013 (dossier R3814-2012). Le document HQD-11, document 2 déposé par Hydro-Québec Distribution, prévoit à la section 5 l'introduction d'une mesure structurante qui, selon HQD, permettra une meilleure gestion du risque de crédit des clients résidentiels.

Hydro Québec Distribution [ci-après HQ Distribution] soumet que, de 2009 à 2011, la dépense liée aux mauvaises créances a augmenté de 26 %, pour atteindre 91 M\$ pour l'année 2011¹⁹. Afin de limiter les pertes financières, et faisant suite aux demandes de modifications des conditions de service pour les clients grandes puissance²⁰, HQ Distribution déclare vouloir «disposer d'une mesure structurante visant la clientèle résidentielle afin d'enrichir son portefeuille de moyens pour réduire la dépense de mauvaises créances²¹.» Dans le but d'inciter la clientèle résidentielle à faire du paiement de la facture d'électricité une priorité, HQ Distribution propose que soient modifiées les conditions de services d'électricité [ci-après les CDSÉ] : la société d'État propose que la Régie lui permette d'ajouter aux CDSÉ que HQ Distribution transmettra des données de crédit aux agents de renseignements personnels, communément appelés « bureaux de crédit », arguant que les inscriptions aux bureaux de crédit réduiraient les retards dans comptes à recevoir. Cette mesure viserait tous les clients résidentiels, et non seulement les clients du Distributeur qui seraient en défaut d'acquitter leur facture d'électricité.

HQ Distribution cite une recherche de 2009 menée par le *Political & Economic Research Council* (PERC) qui fait l'éloge de ce que les Américains surnomment le « *Full Utility Credit Reporting* » [ci-après FUCR²²]. En bref, cette étude rapporte le cas de deux fournisseurs américains, la Detroit Edison Company (DET) au Michigan, et Nicor Gas en Illinois, qui ont eu recours au FUCR afin de réduire la dépense de mauvaises créances.

¹⁹ HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, *Modifications aux conditions de services d'électricité*, HDQ-11, document 2 [ci-après HDQ-11, doc. 2], 27 juillet 2012, à la p. 20.

²⁰ Dossier R-3733-2010

²¹ HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, HDQ-11 doc. 2, p. 20.

²² TURNER M. et AL., *Credit Reporting Customer Payment Data : Impact on Customer Payment Behavior and Furnishing Costs and Benefits*, Political and Economical Research Council (PERC) Press, mars 2009. [En ligne] http://perc.net/files/bizcase_0.pdf.

Toujours selon HQ Distribution, une telle mesure a pour objectifs « d'encourager la priorisation de la facture d'électricité parmi les autres créanciers; de diminuer le délai moyen de recouvrement; de diminuer le montant des comptes à recevoir; de diminuer le nombre de radiations²³ ». La société d'État québécoise est également d'avis que cette mesure comporte des bénéfices tant pour le Distributeur que pour ses clients. Toujours selon le Distributeur, l'adoption de la méthode FUCR chez NICOR Gas a permis « une diminution de la dépense de mauvaises créances de 20 % sur 3 ans, une réduction des radiations, ainsi qu'une hausse des paiements à temps et du nombre d'ententes de paiement²⁴ ». Rapportant l'étude du PERC, HQ Distribution souligne que « près de 80 % des clients de NICOR Gas ont modifié leurs habitudes de paiement à la suite de l'enregistrement des données de crédit de ses clients²⁵ ». Toujours selon HQ Distribution, une telle mesure permettrait aux clients d'améliorer ou de bâtir leur cote de crédit, d'adopter de bonnes habitudes de paiement et d'éviter les frais d'administration engendrés par des paiements tardifs. Enfin, la cote des mauvais payeurs leur permettrait de se protéger contre le surendettement, limitant leur capacité d'emprunter davantage alors qu'ils ne sont pas en mesure de faire face à leurs obligations financières actuelles, notamment le paiement de la facture d'électricité²⁶.

La mesure proposée par HQ Distribution prévoit que seraient transmises aux bureaux de crédit Équifax et TransUnion les données de crédit de tous les clients résidentiels. Les renseignements transmis incluraient : le nom et prénom du client, son numéro de téléphone, son adresse courante et l'historique de ses adresses, son numéro de compte chez HQ Distribution et son numéro d'assurance sociale²⁷. Afin « d'encadrer » cette nouvelle mesure, HQ Distribution propose un système de codification qui lui serait propre, différent de celui qui est communément utilisé par les bureaux de crédit.

Cote	Description
O1	Paie (ou a payé) dans les 60 jours de la date d'échéance de la facture ou a conclue et respecte les termes d'une entente de paiement
O2	Paie (ou a payé) dans les 61 jours de la date d'échéance de la facture et pas plus de 90 jours et solde échu supérieur à 200 \$
O3	Paie (ou a payé) dans les 91 jours de la date d'échéance de la

²³ HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, HDQ-11 doc. 2, p. 22.

²⁴ *Ibid.*, p. 22.

²⁵ *Ibid.*, p. 23.

²⁶ *Ibid.*, p. 23.

²⁷ *Ibid.*, p. 24. Le numéro d'assurance sociale ne sera transmis que pour les clients ayant une cote O2 à O9.

	facture et pas plus de 120 jours et solde échu supérieur à 200 \$
O4	Paie (ou a payé) dans les 121 jours de la date d'échéance de la facture et pas plus de 150 jours et solde échu supérieur à 200 \$
O5	Compte accuse toujours au moins 151 jours de retard, mais non classé O9 et solde échu supérieur à 200 \$
O9	Compte transféré à une entreprise de recouvrement et faillite

Avec l'objectif avoué de modifier les habitudes de paiement des ses clients, HQ Distribution propose que, dans l'éventualité où la Régie accepterait sa demande de modification des CDSÉ, certaines mesures soient mises de l'avant: une campagne de sensibilisation pour informer les clients de l'enregistrement des données de crédit (impacts positifs et négatifs), un rappel de projet dans les trois à quatre mois avant l'implémentation, des rappels récurrents (facture, site Internet, HydroContact). HQ Distribution propose également une période de grâce de plusieurs mois afin de permettre aux clients en défaut de régler leur solde ou de prendre une entente de paiement. En outre, en cas d'erreurs lors de l'attribution de la cote, le client pourra utiliser un processus de correction en formulant une plainte directement auprès du Distributeur ou auprès du bureau de crédit.

Cette nouvelle mesure proposée par HQ Distribution soulève plusieurs questions et inquiétudes. Afin de faire la lumière sur les effets de l'intégration du FUCR, nous tenterons de répondre aux questions suivantes: Quel est l'usage des dossiers de crédit? Qui les consulte? Quelles sont les entreprises qui inscrivent de l'information au dossier de crédit? Quel est l'encadrement législatif des dossiers de crédit? Est-ce qu'HQ Distribution est un fournisseur de crédit? Quels seraient les avantages et les inconvénients pour les clients? Le montant des comptes en souffrance chez HQ Distribution attribuable aux consommateurs résidentiels justifie-t-il une mesure aussi drastique? Existe-t-il des mesures similaires ailleurs au Canada ou dans des juridictions étrangères?

3.2 Mise en contexte

Dans son étude de 2009, le PERC promeut de manière agressive l'utilisation du « *Full Utility Credit Reporting* » comme moyen d'inciter les consommateurs à faire du paiement mensuel de

leur facture d'électricité ou de gaz naturel une priorité²⁸. Les avantages mis de l'avant par HQ Distribution sont essentiellement les mêmes que ceux qu'avance le rapport du PERC.

Il est bon de savoir qu'en réponse au rapport du PERC de mars 2009, plusieurs associations de consommateurs américaines se sont opposées à cette nouvelle pratique avec véhémence en relevant divers effets négatifs pouvant découler de l'application de cette mesure, dénonçant beaucoup des fausses prémisses sur lesquelles est fondée l'étude de la PERC. La National Consumer Law Centre de Boston, par exemple, a publié en décembre 2009 une étude intitulée « *Full Utility Credit Reporting : Risks to Low Income Consumers*²⁹ ». La *National Association of State Utility Consumer Advocates* (NASUCA) a pour sa part adopté en 2010 une résolution s'opposant au FUCR et à la communication par les distributeurs d'énergie aux bureaux de crédit de l'historique de paiement des comptes résidentiels de gaz et d'électricité³⁰. Les arguments invoqués à l'encontre de la FUCR sont les mêmes pour les deux associations: les effets néfastes de l'inscription aux bureaux de crédit dépassent de loin les avantages visés par la mesure – dommages collatéraux causés par la consultation non traditionnelle des dossiers de crédit par les assureurs, les employeurs potentiels, les locataires de logements, etc.; effets importants sur le score de crédit même lorsqu'il est question d'un seul retard de paiement; effets plus importants sur les ménages à faible revenu [MFR]; amoindrissement de l'effet des mesures et réglementations mises en place pour protéger les consommateurs vulnérables, telles que les prohibitions de coupure pendant les mois d'hiver ou encore les ententes de paiement; accroissement possible des difficultés financières des MFR; incitation aux MFR à réduire les autres dépenses liées aux besoins essentiels, tels que la nourriture [« eat or heat dilemma »] et les soins médicaux afin d'acquitter leur facture d'électricité ou de gaz pour éviter une inscription négative au bureau de crédit; difficultés que posent aux consommateurs certaines lacunes constatées dans l'industrie des dossiers de crédit : manque de transparence, difficultés pour corriger les erreurs ou les inscriptions contestées; disparités d'un état à l'autre quant à l'existence de programme d'aide au MFR ; etc.

En outre, un des reproches importants que les associations de consommateurs américaines adressent au PERC est le fait que l'étude est appuyée sur des bases qui ne reflètent pas adéquatement la réalité des ménages à faible revenu et qu'elle ne tient pas compte de la vision globale des difficultés que peut poser un score de crédit faible aux MFR et aux individus qui se retrouvent dans une impasse financière suite, par exemple, à une perte d'emploi ou une

²⁸ TURNER M. et Al., *Credit Reporting Customer Payment Data : Impact on Customer Payment Behavior and Furnishing Costs and Benefits*, Political and Economical Research Council (PERC) Press, mars 2009. [En ligne] http://perc.net/files/bizcase_0.pdf.

²⁹ Notons qu'au mois de juillet 2012, la National Consumer Law Center, ramenait de l'avant les revendications de son rapport de mars 2009 : *Full Utility Credit Reporting : Risks to Low-Income Consumers*, juillet 2012. [En ligne] http://www.nclc.org/images/pdf/energy_utility_telecom/consumer_protection_and_regulatory_issues/ib_risks_of_full_utility_credit_reporting_july2012.pdf

³⁰ NASUCA, *Resolution 2010-3, Opposing Full Credit Reporting of Payment Histories on Residential Gas and Electric Accounts*, juillet 2010.

maladie³¹. Les associations de consommateurs décrivent également le fait que la recherche du PERC se fonde sur la prémisse qu'il suffit que le consommateur fasse son budget de manière responsable pour qu'il puisse payer sa facture d'énergie. Or, la réalité est tout autre pour les MFR. S'ils ne paient pas leur facture d'électricité à temps, c'est souvent parce qu'ils ont des dépenses mensuelles qui dépassent leur revenu disponible, et non pour l'unique raison qu'ils ne budgètent pas de manière adéquate ces dépenses.

Afin d'avoir une meilleure compréhension des difficultés engendrées par le FUCR, il serait utile, de regarder en détail les problèmes qui pourraient être reliés à son instauration au Québec. En premier lieu, nous présenterons brièvement l'industrie de la collecte de l'historique de crédit (existence, contenu, réglementation ou l'absence de réglementation, lacunes et problèmes de cette industrie). En deuxième lieu, nous établirons les éléments du cadre réglementaire qui permettent ou non l'inscription au dossier de crédit de tous les renseignements sur les clients résidentiels qu'HQ Distribution désire transmettre aux bureaux de crédit. Nous nous attarderons également aux éléments factuels qui permettraient ou non de qualifier HQ Distribution de « fournisseur de crédit ». Troisièmement, nous jetterons un coup d'œil rapide à d'autres juridictions canadiennes ou étrangères qui auraient une mesure similaire au FUCR.

3.3 Le dossier de crédit : Un outil nébuleux et méconnu des consommateurs

Les dossiers de crédit, qui sont essentiellement une compilation du crédit accordé à un consommateur, sont détenus au Canada par le secteur privé. Dans plusieurs juridictions étrangères, il s'agit au contraire de registres publics³². Ces entités privées nommées communément « bureaux de crédit » ou « agences de crédit » colligent l'information divulguée par les institutions financières qui émettent du crédit ou les détaillants qui offrent des biens et des services dont l'acquisition est financée (à crédit). Ces entreprises communiquent régulièrement aux bureaux de crédits les habitudes de paiement de leurs clients. Par la suite, cette information est achetée par des entités membres de l'agence de crédit. Ce sont des personnes physiques ou morales qui désirent connaître l'historique de crédit de certains consommateurs qui consultent les dossiers de crédit, après avoir obtenu le consentement des personnes concernées.

L'information que l'on retrouve au dossier de crédit comprend ce qui suit : des renseignements sur l'identité de la personne, son historique de crédit (paiement des factures, des dettes et la

³¹ NASUCA, *Resolution 2010-3, Opposing Full Credit Reporting of Payment Histories on Residential Gas and Electric Accounts*, juillet 2010, p.1; NATIONAL CONSUMER LAW CENTER, *Full Utility Credit Reporting: Risks to Low Income Consumers*, décembre 2009. [En ligne] http://www.nclc.org/images/pdf/credit_reports/credit_reports_full_utility_dec2009.pdf, à la p. 4.

³² À titre d'exemple, le Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) est géré par la Banque de France.

cote reliée aux habitudes de paiements, soit de R0 à R9³³, la cote de crédit, ainsi que certains renseignements dits publics, tels les jugements (faillites et autres), etc. Nous y retrouvons également les demandes de consultation qui ont pu être faites afin d'avoir accès au dossier en question. Dans certains cas, le dossier de crédit comprend aussi une mention des commentaires que le consommateur concerné a pu demander d'y inscrire.

Le secteur des dossiers de crédit est une industrie très peu règlementée. Il est régi par les lois sur la protection des renseignements personnels dans les provinces où de telles lois existent. Dans le cas contraire c'est la loi fédérale, soit la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*³⁴, qui trouve application. La plupart des provinces canadiennes, hormis le Nouveau-Brunswick et les territoires, disposent de lois particulières applicables aux dossiers de crédits. Au Canada, le Québec fait figure d'exception : les dispositions qui portent sur les dossiers de crédits se trouvent à la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*³⁵. Cette loi québécoise règlemente notamment la collecte des renseignements personnels, leur usage, leur divulgation, les moyens qui doivent être pris pour assurer l'exactitude de l'information et les obligations de divulgation liées à la détention d'information personnelle. La loi québécoise comporte également des mesures particulières au sujet du dossier de crédit, notamment le droit du consommateur d'accéder au dossier, la consultation du dossier, la communication du contenu, etc.³⁶

En 2005, l'organisme ontarien de défense des droits de consommateurs le *Public Interest Advocacy Center* (PIAC), a publié une recherche intitulée « *Credit Report : How are Consumers Fairing?*³⁷ ». Cette recherche, qui avait pour but d'analyser l'expérience des consommateurs vis-à-vis des bureaux de crédit, fait état de la méconnaissance qu'ont les consommateurs de l'existence même des dossiers de crédit. L'organisme rapporte également des difficultés quant à l'obtention de son dossier de crédit par le consommateur, des difficultés quant à la correction ou à la suppression d'information erronée du dossier de crédit. Le PIAC reproche à l'industrie des dossiers de crédit son manque de transparence et le fait que les dossiers de crédit des consommateurs sont désormais utilisés à des fins autres que l'octroi de crédit : assureurs, employeur et locataires de logements consultent désormais régulièrement les dossiers de crédit. Ce ne serait pas la première fois que le PIAC exige une meilleure protection des consommateurs fichés par les bureaux de crédit. Cette recherche de 2005 fait suite à une autre,

³³ Notons que certains commerçants qui disent fournir du crédit ouvert ("open credit") au consommateur utilisent une cote commençant par un « o » (O1-O9). C'est le cas des compagnies de services sans fil, tel que Telus, Rogers, Fido et Bell.

³⁴ *La loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, ch.5.

³⁵ *La loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q. c. P-39.1.

³⁶ Par exemple, l'article 19 prévoit l'obligation de faire part de sa décision d'accorder ou non un prêt d'argent à la personne concernée après la consultation d'un rapport de crédit ou suite à des recommandations concernant la solvabilité de la personne. L'accès des personnes concernées et la rectification du dossier sont prévus aux articles 27 et suivants.

³⁷ PIAC, *Credit Report: How are Consumers Fairing?*, août 2005. Notons par ailleurs que le PIAC a publié une autre recherche sur les dossiers de crédit.

que l'organisme avait publiée en 2000³⁸, dans laquelle le PIAC « étudie le système de renseignements sur la consommation, c'est-à-dire des agences d'évaluation du crédit, et [...] décrit ce qu'elles font ainsi que l'information contenue dans les rapports. [...]Le rapport propose plusieurs mesures de protection des consommateurs, pour réglementer ce secteur, dont : 1) accroître l'ouverture, la transparence et la responsabilité à l'égard du public; 2) exiger l'autorisation du consommateur pour recueillir de l'information personnelle ainsi que pour utiliser et divulguer des rapports des agences d'évaluation du crédit; 3) renforcer les procédures de sécurité de l'information³⁹. »

La méconnaissance des consommateurs quant à l'existence des dossiers de crédit, nous pousse à questionner l'efficacité de la méthode du FUCR. Afin que les consommateurs soient amenés à payer leur facture d'électricité prioritairement de peur que soit affectée leur cote de crédit, encore faut-il qu'ils aient connaissance de l'existence du dossier de crédit et de l'utilisation de la cote de crédit. Selon le rapport du PIAC: «We estimate that 17 percent of Canadian adults (18 and over) have checked their credit rating in the last three years⁴⁰». L'organisme conclut à propos des agences de crédit: «The reality is that it may not be assisting either consumers or the marketplace as well as it could. [...]The most important finding from the survey and interviews with key stakeholders is that consumers are not nearly as aware of credit reporting as they need to be⁴¹. ».

HQ Distribution s'en remet essentiellement à l'étude du PERC, qui, elle, porte uniquement sur le marché américain. Bien qu'elle vante l'efficacité de cette mesure, cette dernière n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact au Québec et HQ Distribution n'a même pas sondé sa clientèle afin de savoir si ses habitudes de paiement seraient affectées par la transmission des données aux agences de crédit.⁴² L'étude du PERC rapporte qu'il existe une croyance populaire que les MFR et certains groupes ethniques croyant que les compagnies de gaz et d'électricité ne rapportent pas leurs habitudes de paiement relèguent ces factures au bas de la liste des priorités de paiement⁴³. Le PERC indique que sa recherche conclut que ces tranches de la population croient à tort que leurs habitudes de paiement sont transférées aux bureaux de crédit. Si cette croyance n'empêche pas certains clients de payer leurs factures en retard, on peut sérieusement se questionner sur les résultats prévisibles de l'instauration du FUCR.

³⁸ BARRADOS, Angie, PIAC, *Consumer Reporting and Privacy : The Need for Better Consumer Protection*, Ottawa, 2000.

³⁹ Bureau de la consommation, *Consumer Reporting and Privacy : The Need for Better Consumer Protection*, [en ligne] <http://www.ic.gc.ca/app/oca/crd/dcmnt.do?id=10&lang=fra> (page consultée le 23 octobre 2012).

⁴⁰ PIAC, *Credit Reporting: How are Consumers Fairing*, p.21.

⁴¹ *Ibid*, p. 51.

⁴² HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, *Réponses d'Hydro-Québec Distribution à la demande de renseignements no. 2 de UC*, HQD-13, doc.13.2, à la p.23. Voir également le document HQD-13, doc.1.

⁴³ PERC, *Credit Reporting Customer Payment Date*, mars 2009, p.45.

3.4 Le bien-fondé de l'utilisation par Hydro-Québec Distribution de l'inscription au dossier de crédit

Les dossiers de crédit ont fait et font toujours couler beaucoup d'encre⁴⁴. Les critiques les plus répandues sont de deux ordres. La première porte sur l'outil même, dont les imperfections entraînent de nombreux tracas pour les consommateurs. Les études mentionnent les fréquentes inexactitudes de l'information contenue, les consommateurs qui se voient imposer des taux d'intérêt élevés ou qui se font refuser du crédit suite à des erreurs dans leur dossier de crédit, les luttes interminables, souvent vaines, afin de tenter de faire corriger le dossier de crédit, etc. La deuxième porte sur l'usage inapproprié que font certains du dossier de crédit des consommateurs – ces dossiers sont en effet consultés par les employeurs ou encore par les assureurs pour établir une prime, etc. – qui entraînent des conséquences graves pour les consommateurs, et ce, hors du cadre auquel devrait se limiter les effets du dossier de crédit.

Hydro-Québec, dans l'encadrement qu'il propose pour cette nouvelle mesure, prévoit que le client qui constaterait une erreur dans la cote qui lui est attribuée pourra contacter directement les bureaux de crédit ou le Distributeur⁴⁵. Comme nous le mentionnions, les erreurs dans les dossiers de crédit sont très fréquentes et les difficultés pour les faire corriger fort nombreuses⁴⁶. Vu la quasi-impossibilité pour un consommateur de faire corriger son dossier de crédit lorsqu'une entreprise y a fait une inscription, les consommateurs seront complètement dépendants de la bonne volonté du Distributeur quand ils demanderont quelque correction. Comme c'est le cas présentement, Equifax et TransUnion exigeront une preuve que l'erreur a été commise, preuve qui devra essentiellement émaner du Distributeur.

Pour ce qui est de la seconde inquiétude, qui porte sur les effets indésirables de l'utilisation du dossier de crédit, HQ Distribution ne propose rien. Cela, comme bien d'autres aspects de l'inscription au dossier de crédit, échappe bien entendu totalement au contrôle de HQ.

Il existe donc, selon nous, certaines inquiétudes valables quant à l'utilisation par HQ Distribution de cet outil qui semble comporter certaines lacunes importantes et qui peut entraîner des problèmes sérieux pour les consommateurs.

Nous avons mentionné l'usage inadéquat des dossiers de crédit qui est fait par ceux qui les consultent pour des fins autres que l'octroi du crédit. L'usage qu'entend en faire le Distributeur ne nous apparaît pas non plus comme un usage acceptable : c'est en effet comme moyen de menacer les consommateurs d'inscriptions défavorables susceptibles de nuire à leur crédit en

⁴⁴ ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS DU CANADA (Manitoba), connaître le pointage : Connaissance et compréhension des consommateurs canadiens quant au dossier de crédit et à la cote de crédit, 2011; NÉRON, Jean-François, *Erreur sur la personne: le fardeau de la preuve*, La Presse, le 6 octobre 2010; TISSON, Marc, *un pointage de crédit qui touche les assurances !*, La Presse, le 25 février 2007.

⁴⁵ HDQ-11, doc. 2, p. 26

⁴⁶ Voir le rapport du PIAC.

cas d'un défaut ou d'un retard de paiement, que HQ Distribution compte utiliser l'inscription de leurs habitudes de paiement au dossier de crédit.

Cela ne constitue pas, selon nous un usage adéquat du dossier de crédit, qui est, rappelons-le, un moyen de colliger l'historique de crédit d'un consommateur émanant des émetteurs de crédit et non une arme de persuasion ou d'intimidation mise à la portée de tout créancier afin d'inciter un débiteur à payer sa facture à temps. Cette approche avouée de HQ Distribution ne devrait pas être approuvée; venant d'un organisme qui offre un service public essentiel, elle devrait plutôt être dénoncée.

3.5 Le dossier de crédit et la divulgation de renseignements personnels : le cadre réglementaire

Comme nous le mentionnions plus haut, le dossier de crédit soulève plusieurs inquiétudes : problèmes de transparence, difficultés de faire procéder à la correction de données erronées et des problèmes d'usage inapproprié.

Au Québec, les dossiers de crédit sont règlementés de manière sporadique dans plusieurs lois, contrairement à ce que l'on constate dans certaines juridictions canadiennes qui ont adopté des lois qui traitent de manière particulière des dossiers de crédit⁴⁷. Au Québec, les articles 35 à 41 du *Code civil du Québec* traitent du droit à la vie privée et au respect de sa réputation. À la *Charte des droits et libertés de la personne*, les articles 4 et 5⁴⁸ reconnaissent, parmi les libertés et droits fondamentaux, le droit à la protection contre toute atteinte à la réputation et à la vie privée. En matière de protection des renseignements personnels, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* a été adoptée afin d'établir un cadre d'exercice à ces droits. Quand il est question d'organismes publics, ce qu'est Hydro-Québec, c'est la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* qui trouve application. Dans l'éventualité où il est question d'une inscription au dossier de crédit par l'entremise d'une agence de recouvrement, certaines dispositions de la *Loi sur le recouvrement de certaines créances* seront aussi pertinentes.

3.6 Qui peut inscrire des renseignements au dossier de crédit d'un consommateur?

Ce sont les entreprises et les institutions financières qui font des inscriptions au dossier de crédit du consommateur, soit, en principe, des entreprises privées émettrices de crédit. Avant de transmettre des données personnelles aux agents de crédit, les entreprises doivent obtenir

⁴⁷ À titre d'exemple voir la loi de la province de la Saskatchewan : *The Credit Reporting Act*, S.S. 2004, c C-43.2.

⁴⁸ Arts.4 et 5, *Chartes des droits et libertés de la personne*, c. C-12.

le consentement du consommateur⁴⁹ — les contrats signés par les consommateurs prévoient alors une clause à cet effet. Dans certaines circonstances, le consentement préalable du consommateur ne sera pas requis : c'est le cas, alors qu'une dette est transférée à une agence de recouvrement ou encore lorsqu'il s'agit d'information publique : des jugements, des faillites, etc.

Afin de pouvoir procéder à l'inscription des habitudes de paiement au dossier de crédit, HQ Distribution indique que: «Comme la plupart des créanciers qui offrent une forme de crédit ouvert, le Distributeur souhaite transmettre aux ARP la cote de crédit qu'il attribuerait à chacun de ses clients résidentiels⁵⁰.»

Il importe, afin de vérifier si la demande de HQ Distribution est fondée, d'analyser la définition applicable en matière de crédit à la consommation à certains des termes employés par le Distributeur. Pour ce faire, nous nous tournerons vers certaines lois ainsi que vers l'interprétation jurisprudentielle de ces termes.

Une des lois qui régissent au Québec le crédit à la consommation est la *Loi sur la protection du consommateur*⁵¹ [ci-après la LPC]. Bien que l'article 5b) de la LPC prévoie que les contrats d'électricité d'Hydro-Québec ne sont pas soumis à l'application des titres I (Contrats relatifs aux biens et services) et III (sommes transférées en fiducie), il reste pertinent, puisque HQ Distribution suggère un parallèle avec «la plupart des créanciers qui offrent une forme de crédit ouvert», de voir la définition du crédit qui apparaît dans cette loi qui régleme le crédit à la consommation. Le crédit est défini comme étant «le droit consenti par un commerçant à un consommateur d'exécuter à terme une obligation, moyennant des frais⁵².» Comme le mentionne l'auteur Claude Masse, afin que nous soyons en présence de l'octroi de crédit il faut, d'une part, qu'un droit soit reconnu par contrat à l'un des cocontractants de payer à terme son obligation et, d'autre part, que ce droit soit consenti moyennant des frais⁵³.

Comme on ne retrouve pas ces deux conditions dans le cas du contrat intervenu entre HQ Distribution et le consommateur, il ne s'agit pas d'un contrat de crédit. De surcroît le Distributeur n'est pas un fournisseur de crédit⁵⁴; même le sens usuel du mot «crédit» ne permet pas à HQ-Distribution la qualification de «fournisseur de crédit». Selon le Grand dictionnaire de l'Office québécois de la langue française, le terme «crédit» se définit comme étant une «[s]omme

⁴⁹ Arts. 6, 8 et 13 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q., c. P-39.1.

⁵⁰ HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, HDQ-11 doc. 2, p 27, ligne 3.

⁵¹ *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., c. P-40.1

⁵² Art.1, para. f), *Loi sur la protection du consommateur*, L.R.Q., c.P-40.1

⁵³ MASSE, C. *La loi sur la protection du consommateur, Analyse et commentaires*. Les Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1999, p. 65.

⁵⁴ HQD-13, document 3, page 18 : « D25: Le Distributeur est-il un «fournisseur de crédit» ?

Réponse : Non, le Distributeur n'est pas un fournisseur de crédit mais un fournisseur d'électricité réglementé dont les CDSÉ prévoient que le paiement de l'électricité s'effectue après que celle-ci ait été livrée. »

d'argent qu'une personne physique ou morale met à la disposition d'une autre⁵⁵» ou encore « [l'] ensemble des avances et des prêts consentis par des établissements de crédit⁵⁶. »

L'argument du Distributeur à l'effet que la société d'État facture pour le service après l'utilisation de l'électricité par le consommateur ne suffit certes pas à une qualification de crédit octroyé au consommateur. Il s'agit bien évidemment d'une simple facturation pour service et bien fournis, assortie d'un délai pour paiement. Le Distributeur précise d'ailleurs lui-même en réplique à une demande de renseignement d'Union des consommateurs qu'il ne se considère pas comme un fournisseur de crédit⁵⁷.

Le dossier de crédit est destiné à dresser un portrait du crédit octroyé à un consommateur et des habitudes de paiement relativement à ce crédit. Ce ne sont donc que les inscriptions par les entreprises émettrices de crédit et les inscriptions par les agences de recouvrement que nous devrions retrouver dans les dossiers de crédit. N'étant pas un fournisseur de crédit, le Distributeur ne devrait pas être autorisé à faire des inscriptions au dossier de crédit. En outre, comme nous le mentionnions plus haut, l'usage que désire faire le Distributeur du dossier de crédit, soit l'utiliser comme arme de persuasion contre ces clients afin qu'ils fassent du paiement de leur facture d'électricité une priorité, n'est pas l'usage auquel est destiné un dossier de crédit et ne constitue pas un usage approprié.

3.7 L'article 67 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

L'utilisation de l'inscription au dossier de crédit comme outil de facilitation pour le recouvrement de créances peut sembler très attrayante à HQ Distribution. Cependant, le cadre législatif invoqué, qui, selon HQ Distribution, justifierait le transfert de données vers les bureaux de crédit, ne semble permettre l'interprétation que suggère le Distributeur. Selon HQ Distribution, « en vertu de l'article 67 de la *Loi sur l'accès*, la transmission de renseignements personnels est autorisée si cette transmission est prévue par la loi⁵⁸. » HQ Distribution demande donc que les CDSÉ soient modifiées par la Régie de l'énergie afin de permettre la transmission des habitudes de paiement aux bureaux de crédit, cette transmission devenant « prévue par la loi ».

Or, une lecture attentive de l'article 67 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (ci-après la *Loi sur l'accès*) révèle rapidement que l'argument du Distributeur est insoutenable.

⁵⁵ OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Grand dictionnaire*. [En ligne] http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=2080670 (page consultée le 23 octobre 2012).

⁵⁶ *Ibid.*, [En ligne] http://gdt.oqlf.gouv.qc.ca/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=2080790 (page consultée le 23 octobre 2012).

⁵⁷ HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, HDQ-13, doc.13.3, 23 octobre 2012, p. 20.

⁵⁸ HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, HDQ-11 doc. 2, p. 27.

Il est important de rappeler certains éléments clés de la *Loi sur l'accès*. En premier lieu, cette loi a pour principes fondamentaux, d'une part, le droit d'accès aux documents détenus par un organisme public et, d'autre part, la confidentialité des renseignements personnels⁵⁹. L'organisme public est donc le fiduciaire des renseignements qu'il détient sur un tiers et il se doit d'en préserver la confidentialité en tout temps, sauf dans des circonstances mentionnées à la Loi. La Loi prévoit quatre statuts de documents : (i) les documents dont la communication est interdite (ii) les documents dont la communication est laissée à la discrétion du détenteur (iii) les documents dont la communication comporte un risque vraisemblable, et (iv) les documents dont la communication est soumise au consentement d'un tiers⁶⁰. Les données que le Distributeur désire communiquer aux bureaux de crédit sont des données dont la communication est assujettie au consentement du tiers.

Avant toute communication à un tiers, l'organisme qui détient des renseignements personnels sur une personne doit obtenir le consentement préalable de la personne concernée, sauf exception prévue à la Loi. C'est sur l'une de ces exceptions, celle qui est prévue à l'article 67, qu'estime pouvoir s'appuyer HQ Distribution.

Il est opportun de reproduire ici le contenu de cet article :

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

HQ Distribution soumet qu'il serait en mesure de communiquer les renseignements personnels dont il est question pour peu que cette transmission soit prévue aux Conditions de service, puisque les CDSÉ constitueraient un texte réglementaire, et seraient conséquemment une loi au sens de l'article 67. La communication des renseignements personnels serait donc ainsi, selon HQ toujours, nécessaire à l'application d'une loi.

HQ Distribution semble tenter de faire un usage détourné de cette disposition qui vise à protéger les renseignements personnels détenus par un organisme public.

⁵⁹ Arts. 9 et 53, *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., c. A-21.

⁶⁰ Pour une explication plus détaillée des catégories de documents, voir TRUDEL, Pierre. *Introduction au droit aux documents des organismes publics et de la protection des renseignements personnels*, Centre de recherche en droit public, Faculté de droit, Université de Montréal, section 1.2.2.

Mémoire
6 novembre 2012

page 23 de 36

Rappelons que : «Le principe fondamental est ici la confidentialité et il ne peut être battu en brèche qu'en présence d'une exception prévue par la loi⁶¹.»

L'article 67 ne vise certes pas à permettre à un organisme de transmettre systématiquement l'ensemble des données personnelles qu'il détient. Si tel était le cas, il suffirait que la loi constitutive d'une société d'État permette telle communication pour que l'organisme soit soustrait à l'application de la *Loi sur l'accès*. L'article 67 ne vise au contraire qu'à permettre à un organisme, si une demande de communication lui est faite par une personne ou un organisme, de communiquer des données personnelles sans obtenir de consentement préalable, pourvu que la communication soit justement nécessaire à l'application d'une loi par la personne ou l'organisme qui fait la demande.

L'article 67 ne prévoit pas un droit pour l'organisme de transmettre volontairement et à son gré des données protégées, mais bien une autorisation d'agir en toute légalité, soit sans consentement préalable de la personne impliquée, si elle doit transmettre les renseignements demandés dans ce cadre⁶².

Les acrobaties juridiques du Distributeur en vue de justifier son droit de transmettre à son gré les données personnelles de ces clients sans leur consentement parce que les CDSÉ « l'exigeraient » sont par conséquent contraires aussi bien au texte qu'à l'esprit de la *Loi sur l'accès*.

En outre, le fait d'interpréter, en s'appuyant entre autres sur la *Loi sur les règlements*⁶³, les CDSÉ comme une « loi » au sens de l'article 67, dont l'application rendrait «nécessaire» la transmission de renseignements personnels, est selon nous inapproprié. Selon le Distributeur, le fait que le contrat de service d'électricité soit règlementé et qu'il ait une portée obligatoire en ferait une «loi » au sens de la *Loi sur l'accès*⁶⁴. L'entente convenue entre Hydro-Québec et ses clients correspond en tout point à un contrat de service⁶⁵, contrat de service régi par le *Règlement 634 sur les conditions de fourniture d'électricité*⁶⁶. Il est vrai que le contrat d'électricité n'est pas un contrat de service comme les autres⁶⁷. Quoique le consommateur ne puisse négocier les termes du contrat, il n'est pas ici question de contrat d'adhésion, puisque

⁶¹ TRUDEL, Pierre. *Introduction au droit aux documents des organismes publics et de la protection des renseignements personnels*, Centre de recherche en droit public, Faculté de droit, Université de Montréal, section 1.2.2.

⁶² DORAY, Raymond et CHARRETTE, Françoise, *Accès à l'information : Loi annotée, jurisprudence, analyse et commentaires*, vol.3, Cowansville, Édition Yvon Blais, mise à jour le 10 décembre 2008, p. III/67-4.

⁶³ *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. vR-18.1.

⁶⁴ HD-Q-11, doc. 2, p. 27.

⁶⁵ Art. 2098, *Code civil du Québec*, L.R., 1992, c. 64.

⁶⁶ *Règlement 634 sur les conditions de fourniture d'électricité*, 1996 GOQ 2 2998.

⁶⁷ THIBAUT, Gilles. *Le contrat de service régi par un règlement: Un contrat pas comme les autres*, 13 septembre 2010, Edilex. [En ligne] <http://www.edilex.com/edilexpress/index.php/le-contrat-de-services-regi-par-un-reglement-un-contrat-pas-comme-les-autres/#axzz2B5nwZJj2> (page consultée le 29 octobre 2012).

les termes du contrat ne sont pas établis par Hydro-Québec, qui tout comme le consommateur, se voit imposer le contenu du contrat par voie réglementaire⁶⁸. Malgré cette réglementation du contrat, prétendre que le contrat est lui-même une loi du fait que son contenu est réglementé n'est pas soutenable. Accepter une telle interprétation amènerait à des résultats absolument absurdes : la transmission de renseignements personnelle serait donc en effet permise dans tous les cas où un consommateur a conclu un contrat dont le contenu ou une partie du contenu est réglementé – par exemple, les contrats de consommation dont le contenu obligatoire est prescrit par la *Loi sur la protection du consommateur*.

Par ailleurs, contrairement aux prétentions du Distributeur, l'article 67 de la *Loi sur l'accès* n'indique pas que la transmission de renseignements personnels est permise si une telle transmission est autorisée par la loi. L'article 67 indique plutôt que la communication de renseignements personnels peut être faite si elle s'avère nécessaire pour l'application d'une loi du Québec. On rappellera qu'Hydro Québec ne veille pas à l'application d'une loi au Québec, mais que l'organisme est plutôt Distributeur d'un service essentiel. Le but visé par HQ Distribution en transmettant des renseignements personnels à un organisme ou à une personne (soit, ici, les bureaux de crédit), ne s'avérerait pas nécessaire à l'application d'une loi, mais viserait, dans le meilleur des cas, à dresser un portrait plus exact des habitudes de paiements et de la solvabilité du consommateur et, accessoirement, à menacer les consommateurs d'inscriptions défavorables susceptibles de nuire à leur crédit, soit deux objectifs qui ne relèvent ni de la mission d'Hydro-Québec ni ne se retrouvent à sa loi constitutive. Une telle divulgation ne servirait pas non plus à la mise en application d'une loi par les bureaux de crédit.

Rappelons que, pour les besoins de l'application de l'article 67, la personne qui demande et qui reçoit les renseignements personnels doit être responsable de l'application d'une loi⁶⁹. La personne morale (Equifax ou TransUnion) qui recevrait l'information que désire communiquer HQ Distribution n'a pas, d'une part, requis la communication de ces renseignements, et n'est pas, d'autre part, chargée de l'application d'une loi du Québec.

Si l'on devait suivre la logique du Distributeur et convenir que les CDSÉ constituent une loi, l'article 67 pourrait ainsi trouver application si, par exemple, HQ Distribution faisait une demande de renseignements auprès d'un autre organisme public en invoquant la nécessité d'appliquer les CDSÉ. La demande d'HQ Distribution n'est pas dans ce sens et, le fut-elle, les objections se feraient probablement très nombreuses.

Le Distributeur tente donc de détourner et l'esprit et la lettre de la *Loi sur l'accès* en demandant à la Régie de lui reconnaître un droit de transmettre à son gré des renseignements personnels dont elle a la garde à Equifax et TransUnion, et ce en l'absence de toute demande d'accès valable. HQ Distribution, plutôt que de veiller à protéger des renseignements personnels qu'elle

⁶⁸ *Hydro-Québec c. Glykis*, 2004 CSC 60 (CanII).

⁶⁹ *X. c. Québec (Secrétariat au Loisir et au Sport)* [2003] C.A.I.615, requête pour permission d'appeler rejetée [2004] C.A.I. 578 (C.Q.). Voir également : Doray et Charrette, à la p. III/67-5.

a le devoir de garder confidentiels en vertu de la *Loi sur l'accès*, tente, en en triturant le sens, d'utiliser l'article 67 de cette loi pour se dégager de ses obligations. La demande de HQ doit être fermement refusée.

3.8 L'article 171 de la *Loi sur l'accès*

Afin de tenter de justifier son intervention, HQ Distribution avance de plus, maladroitement, que l'article 171(3) de la *Loi sur l'accès*, permet à la Régie « de rendre une ordonnance par laquelle elle prescrit la transmission de renseignements personnels⁷⁰ ». Le Distributeur poursuit en indiquant que « l'adoption d'une nouvelle disposition des CDSÉ, comme proposé par le Distributeur, constitue une telle ordonnance⁷¹. » L'article invoqué par HQ Distribution énonce ce qui suit :

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

[...]

3° la communication de documents ou de renseignements exigés par le Protecteur du citoyen ou par assignation, mandat ou ordonnance d'une personne ou d'un organisme ayant le pouvoir de contraindre à leur communication. »

La prétention du Distributeur est à l'effet que la modification des CDSÉ par la Régie autoriserait la communication de renseignements personnels par HQ, puisqu'elle constituerait une ordonnance qui exigerait la communication des habitudes de paiements des consommateurs.

On retiendra que cette disposition trouve souvent application dans le contexte de procédures judiciaires⁷². La doctrine nous enseigne que le troisième paragraphe de l'article 171 a pour effet de « soustraire les tribunaux judiciaires (ou quasi judiciaires) à l'application des dispositions de la *Loi sur l'accès* et de leur permettre, lorsqu'ils en arrivent à la conclusion qu'il y a lieu de le faire, d'ordonner la production de documents ou à l'inverse, de se prononcer sur le caractère confidentiel de ceux-ci⁷³ ». Dans certaines circonstances, ce pouvoir est reconnu aux juges de tribunaux judiciaires et quasi judiciaires, aux huissiers, aux enquêteurs qui veillent à l'application d'une loi, etc. Si la Régie possède un pouvoir de contraindre HQ à lui fournir les renseignements qu'elle lui exige, Il est difficile de justifier sur quoi reposerait ce pouvoir de la

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Doray et Charette, *op.cit.*, p. VIII/171-1 à VIII/171-16

⁷³ *Ibid.*, p. VIII/171-15 à VIII/171-16 et la décision *Société Nationale de l'amiante c. Lab Chrysotile inc.*, [1995] R.J.Q. 757 (C.A.).

Régie de l'énergie de contraindre par ordonnance la communication des renseignements personnels des clients de HQ Distribution aux bureaux de crédit.

En vertu de l'article 35 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁷⁴, la Régie dispose des mêmes pouvoirs et immunités que les commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁷⁵, à l'exception du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement. L'article 9 de la *Loi sur les commissions d'enquête* stipule à son premier alinéa que «les commissaires, ou l'un d'eux, peuvent, par une assignation sous leur signature, requérir la comparution devant eux, aux lieu et place y spécifier, de toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête, et contraindre toute personne à déposer devant eux les livres, papiers, documents et écrits qu'ils jugent nécessaires pour découvrir la vérité.» Si nous pouvons en déduire que la Régie dispose du pouvoir d'assigner quelqu'un à comparaître et de contraindre le dépôt de tout document que celle-ci juge nécessaire, il faut bien reconnaître que nous sommes très loin des circonstances prévues aux dispositions mentionnées ci-haut. Ce que HQ demande, ce n'est pas une ordonnance de la Régie en vue de contraindre quelqu'un à comparaître ou à produire un document dans le cadre d'une audience; le Distributeur demande plutôt à la Régie, en détournant le sens et l'objet du troisième paragraphe de l'article 171 de l'autoriser de communiquer «périodiquement, à un ou plusieurs agents de renseignements personnels au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, L.R.Q. c. P-39.1, les renseignements énumérés à l'annexe VIII et visant tous les clients titulaires d'un abonnement pour usage domestique⁷⁶.» Il n'est pas question d'une ordonnance requérant la production devant la Régie d'un document, de manière ponctuelle, mais d'une autorisation pour le Distributeur de transmettre à un tiers, à son gré, aussi longtemps qu'une personne serait un client de HQ Distribution, des renseignements personnels le concernant. Il s'agit selon nous d'interprétations des pouvoirs conférés par *Loi sur la Régie de l'énergie* et des dispositions de la *Loi sur l'accès* qui ne peuvent raisonnablement être retenues.

3.9 Particularité : La transmission du numéro d'assurance sociale aux agences de crédit

Le Distributeur propose de transmettre aux agents d'évaluation de crédit, le numéro d'assurance sociale (« NAS ») de tous les clients qui n'auraient pas payé à l'intérieur de 60 jours un compte supérieur à 200 \$⁷⁷.

⁷⁴ *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01.

⁷⁵ *Loi sur les commissions d'enquête*, L.R.Q., c.C-37.

⁷⁶ HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, *HDQ-11, doc. 2*, p.28.

⁷⁷ HQD-11, document 2, page 28 de 77.

Dans le contexte du dossier R-3439, dans sa décision D-2001-259, la Régie décrit ainsi la position présentée par le Distributeur au soutien de sa demande de continuer de requérir le NAS de ses clients résidentiels

«Pour un abonnement à des fins d'usage domestique, Hydro-Québec propose de maintenir l'exigence du numéro d'assurance sociale (NAS) en raison du « contexte propre à Hydro-Québec » (...).

Compte tenu de cette situation unique, la Commission d'accès à l'information (CAI) a autorisé Hydro-Québec le 27 septembre 1995 à recueillir le NAS de ses clients :

« [...] la Commission d'accès a considéré qu'il y avait une nécessité pour Hydro-Québec de disposer pour chacun de ses clients d'un numéro universel, unique et vérifiable. [...] et la Commission d'accès est arrivée à la conclusion que seul le numéro d'assurance sociale possédait ces qualités. »⁷⁸

(...)

« En réponse aux craintes exprimées par les intervenants quant aux importants risques d'atteinte à la vie privée, Hydro-Québec affirme que « le NAS n'est accessible qu'aux employés qui font du recouvrement ». En outre, elle souligne que la CAI a autorisé Hydro-Québec à recueillir des renseignements personnels, mais qu'elle a attaché des conditions très strictes concernant l'échange de ces renseignements. Elle a également ordonné la destruction de certaines données. La Commission a effectué un suivi en juin 1999 et a conclu que les recommandations qu'elle avait émises avaient été suivies par Hydro-Québec.⁷⁹ »

Les témoins du Distributeur s'exprimaient comme suit relativement à l'utilisation restreinte du NAS des clients:

« L'exigence du NAS, parce que c'est beaucoup de ça qu'il s'agit, c'est d'abord essentiel à des fins de recouvrement. Et d'ailleurs ce n'est accessible, une fois que le client est aménagé, qu'aux employés qui font du recouvrement. Ce n'est pas accessible aux autres employés, c'est marqué * oui, présence de NAS + ou * non, pas présence de NAS +. C'est ça qui est écrit dans leurs écrans, c'est ça l'accès, l'information à laquelle ils ont accès. Le NAS n'est accessible qu'aux employés qui font du recouvrement. Moi j'ai même pas accès à ça, à cette information-là, il faut que

⁷⁸ D-2001-259 page 20;

⁷⁹ D-2001-259 page 21 ;

je passe par un employé qui a accès à ça, et il faut que ça soit pour une raison de recouvrement.»⁸⁰ (Nos soulignés)

«(...) c'est pour retracer des clients ayant laissé des comptes finaux en souffrance.»⁸¹ (Nos soulignés)

« (...) la Commission d'accès nous a autorisés à recueillir des renseignements personnels, mais y a attaché des conditions très strictes. »⁸² (Nos soulignés)

« (...) limiter l'accès d'utilisation du NAS une fois validée l'identité du client et attribué le numéro de client unique uniquement aux seules personnes chargées du recouvrement.»⁸³

La Régie dans sa décision conclue que:

«L'opposition à l'usage du NAS origine de la crainte d'intrusion dans la vie privée. Or, cette problématique a déjà été étudiée par la CAI qui a autorisé Hydro-Québec à recueillir le NAS de ses clients. La Régie ne peut certes pas enlever une autorisation accordée par l'organisme compétent. En conséquence, Hydro-Québec pourrait continuer à demander le NAS même s'il n'était pas inclus dans les conditions du contrat d'abonnement.

D'autre part, les intervenants reconnaissent que le Distributeur a besoin d'un identifiant pour son recouvrement. À ce besoin essentiel s'ajoute un impératif d'efficacité pour retracer les abonnés et non seulement les identifier. De la preuve, il se dégage que le NAS répond le mieux aux besoins du recouvrement d'Hydro-Québec et, en conséquence, la Régie maintient son exigence pour une demande d'abonnement résidentiel.»⁸⁴ (Nos soulignés)

Il s'avère que le NAS est une information très personnelle dont il faut limiter l'accès et l'utilisation par de tierces personnes tel que l'a affirmé la *Commission d'accès à l'information* (« CAI »).

Le NAS appartient à la personne à qui il a été assigné, et ne peut être exigé par quiconque sans qu'une autorisation préalable ait été émise par la CAI ou que celui qui le requiert ne soit

⁸⁰ Dossier R-3439, notes sténographiques du 9 mai 2001, volume 6, pages 85 et 86 ;

⁸¹ Dossier R-3439, notes sténographiques du 9 mai 2001, volume 6, page 86 ;

⁸² Dossier R-3439, notes sténographiques du 9 mai 2001, volume 6, page 96 ;

⁸³ Dossier R-3439, notes sténographiques du 9 mai 2001, volume 6, page 97 ;

⁸⁴ D-2001-259, page 22 ;

autorisé par une loi. Dans ce cas, la personne ou organisme obtenant le NAS ne peut le transférer sans autorisation à un tiers qu'à des fins de recouvrement.

Les agences de crédit et les agents de renseignements personnels ne sont pas des agences de recouvrement et n'effectuent pas d'activités de recouvrement.

Or, l'autorisation délivrée par la *CAI* à l'effet qu'Hydro-Québec puisse obtenir le NAS de ses clients spécifie précisément que l'accès et l'utilisation de ce numéro ne seront donnés «... [qu'] aux seules personnes auxquelles ce renseignement est nécessaire à l'exercice de leurs fonctions à savoir le recouvrement, si requis, la perception de comptes finaux.»⁸⁵ (nos soulignés).

En conséquence, UC s'oppose à la transmission du NAS conformément à l'ordonnance délivrée par la *CAI*.

UC soumet que permettre à Hydro-Québec de transmettre le NAS de ses clients à des agences de crédit, ou agents d'évaluation de crédit, qui n'effectuent aucune activité de recouvrement⁸⁶ au nom d'Hydro-Québec irait à l'encontre des règles établies par la Commission d'accès à l'information en ce qui concerne l'obtention et l'utilisation par Hydro-Québec du NAS, des articles 35 à 40 du *Code civil du Québec*, et de la *Loi sur la Protection des renseignements personnels dans le secteur privé*⁸⁷. UC soumet que transmettre des informations sur des clients dont le statut est en recouvrement ne constitue pas et ne peut constituer une action en recouvrement.

UC soumet que contrairement à ce qu'appert soutenir le Distributeur dans sa réponse à la demande de renseignement 72.1 de la Régie⁸⁸, les CDSÉ ne sont pas une loi et la Régie ne peut permettre leur modification afin d'outrepasser les principes et limites établies par la *CAI*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* et le *Code civil du Québec* qui précise clairement à son article 37 que :

Art 37. Toute personne qui constitue un dossier sur une autre personne doit avoir un intérêt sérieux et légitime à le faire. Elle ne peut recueillir que les renseignements pertinents à l'objet déclaré du dossier et elle ne peut, sans le consentement de l'intéressé ou l'autorisation de la loi, les communiquer à des tiers ou les utiliser à des fins incompatibles avec celles de sa constitution ; elle ne peut non plus, dans la constitution ou l'utilisation du dossier, porter autrement atteinte à la vie privée de l'intéressé ni à sa réputation

⁸⁵ HQD-13, document 13.2, en liasse.

⁸⁶ HQD-13, document 13.2 page 27, demande et réponse 6.38

⁸⁷ L.R.Q., chapitre P-39.1 ;

⁸⁸ HQD-13, document 1 ;

3.10 Les avantages de la mesure proposée pour les consommateurs, son adéquation, et les juridictions étrangères

3.10.1 Une mesure juste et avantageuse pour les consommateurs?

Parmi les avantages d'une telle mesure, tels qu'invoqués par Hydro-Québec, nous retrouvons l'adoption de bonnes habitudes de paiement par le client, l'amélioration ou la création d'une bonne cote de crédit et le fait que le client qui est incité à payer à temps ne paiera jamais de frais d'administration⁸⁹. On remarquera d'abord que le client qui paye à temps, qu'il y soit incité ou pas par le biais des mesures que préconise HQ, ne paiera jamais de frais d'administration. Le Distributeur déclare également que cette mesure aiderait les mauvais payeurs en leur réduisant l'accès au crédit auprès d'autres institutions financières et auprès des entreprises qui fournissent des biens et services à crédit, étant donné qu'ils récolteront une mauvaise cote de crédit en partie attribuable au non-paiement ou au retard de paiement de la facture d'électricité⁹⁰.

Au sujet des avantages déclarés par le Distributeur: malgré une approche paternaliste qui nous fait sourciller, nous trouvons certes louable que HQ Distribution s'inquiète de la santé financière de sa clientèle. Nous soulignerons tout de même que cette préoccupation ne relève que très peu du mandat qu'Hydro-Québec, et que la société d'État dispose déjà de plusieurs leviers par le biais desquels il lui est possible d'agir en vue de limiter les impacts financiers du prix de l'électricité sur certains secteurs de sa clientèle, leviers que nous continuons de l'encourager à utiliser aussi libéralement que possible. Il n'en demeure pas moins que la société d'État a pour objectif «de fournir de l'énergie et d'œuvrer dans le domaine de la recherche et de la promotion relatives à l'énergie, de la transformation et de l'économie de l'énergie, de même que dans tout domaine connexe ou relié à l'énergie⁹¹.»

Il peut être utile de souligner que les avantages que le Distributeur attribue à cette mesure sont basés uniquement sur une étude du marché américain par le PERC, HQ Distribution n'ayant pas mené d'études ou de sondages sur le territoire québécois. Les associations de défense des droits de consommateurs qui sont dressées contre la mesure du *Full Utility Credit Reporting* aux États-Unis, avancent pour leur part ce qui suit :

« Full utility credit reporting will cause disproportionate harm to low-income consumers. The practice will undermine the policy objectives of state utility consumer protections. Additionally there will be inconsistencies due to varying state utility credit and collection rules, home energy prices and availability of low-

⁸⁹ *Ibid*, à la p. 23.

⁹⁰ *Ibid*.

⁹¹ Art. 22, al. 1, *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., c.H-5.

*income energy assistance programs. These disparities will unfairly penalize some low-income consumers under full utility credit reporting. Full utility credit reporting should be prohibited by state and federal policymakers absent a consumer opt-in mechanism*⁹².

Bien que le problème de disparité entre États ne se pose pas au Québec, il n'en demeure pas moins que les ménages à faible revenu qui ont des difficultés à payer leur facture seront affectés de manière démesurée par cette mesure. Alors que la situation actuelle, tant aux États-Unis et davantage au Canada, est que les compagnies de gaz et d'électricité ne rapportent que les clients qui ont un retard sérieux⁹³, certains clients qui avaient des retards de moindre importance et qui acquittaient éventuellement leur facture se retrouveront fichés par les agences de crédit alors qu'ils ne l'auraient été, dans l'état actuel des choses, qu'au moment où leur dette demeurant impayée était transférée par HQ Distribution à une agence de recouvrement.

Malgré nos questions face aux effets de cette mesure sur les ententes de paiement, nous avons simplement comme information que les ententes seront plus souples pendant la période de grâce avant l'implantation de la mesure⁹⁴. Cette seule réponse n'écarte pas nos interrogations. Par exemple : si un client a une facture impayée et une cote O3, dans combien de temps, à partir du moment où il paye la facture dans son entièreté, passera-t-il à une cote supérieure ? Cette question est une parmi tant d'autres qui demeurent sans réponse. Il semblerait que la mise en application de cette mesure donne lieu à plus de questions que de solutions.

En outre, l'argument voulant que cette mesure puisse aider certains clients à construire un dossier de crédit positif, outre le fait que cette préoccupation ne devrait pas relever d'HQ, ne semble pas sans faille. Comme le rapporte le professeur Mary Spector «the thickening of a file with negative information or the creation of negative credit history where none previously existed can have a significant negative impact on a consumer, particularly with respect to employment matters⁹⁵.» Par ailleurs, il n'est pas du ressort du Distributeur d'aider les consommateurs à établir leur cote de crédit ou de tenter de leur nuire. D'autres parties

⁹² NATIONAL CONSUMER LAW CENTER, *Full Utility Credit Reporting: Risks to Low-Income Consumers*, Juillet 2012.

⁹³ HARRIS, Karen K., *Full Utility Reporting: Panacea or Scourge for Low-Income Consumers?*, The Shriver Brief: Poverty Law Commentary & Insights: Sargent Shriver National Center on Poverty Law: Affordable Housing, Healthcare Reform, le 18 juillet 2012. Voir également NATIONAL CONSUMER LAW CENTER, *Full Utility Credit Reporting: Risks to Low-Income Consumers*, Juillet 2012.

⁹⁴ HDQ-11, doc. 2, p. 26, HDQ-13, doc. 13.2, p. 32.

⁹⁵ SPECTOR, Mary, *Examining the Uses of Consumer Credit Data*, Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit, Committee on Financial Services, United States House of Representatives, Washington D.C. (13 septembre 2012), p. 4.

prenantes, par exemple les institutions financières, que la question concerne de près, s'en chargent⁹⁶.

3.10.2 Une mesure juste et équitable ?

Nous le voyons aux États-Unis, la méthode du FUCR ne fait pas l'unanimité, et des problématiques liées à l'efficacité de la mesure ainsi qu'aux effets néfastes sur les consommateurs sont soulevées. Union des consommateurs se questionne également sur la justesse de cette mesure qui porte atteinte au droit à la vie privée des clients d'Hydro-Québec. Comme nous le mentionnions auparavant, cette mesure vise l'ensemble de la clientèle du Distributeur. En outre, Hydro-Québec justifie la nécessité d'une telle mesure par le besoin de réduire la dépense de mauvaises créances⁹⁷ et par l'insuffisance des mesures de recouvrement dont dispose présentement le Distributeur⁹⁸. Union des consommateurs se demande si cette mesure proposée par le Distributeur est exorbitante étant donné le petit nombre de clients qui selon Hydro-Québec seraient des mauvais payeurs et qui sont visés par cette mesure, et le plus petit nombre encore que cette mesure pourrait amener à devenir soudainement, sous la menace, de bons payeurs.

Selon les dires du Distributeur la dépense de mauvaises créances se situe à 91 M\$ en 2011⁹⁹. Hydro-Québec indique également que 79% du total des mauvaises créances est attribuable aux comptes résidentiels et que, suite à l'instauration de la nouvelle mesure, 95% de la clientèle se verront attribuer une cote O1¹⁰⁰. Union des consommateurs est d'avis que de permettre au Distributeur de transférer les renseignements personnels de l'ensemble de sa clientèle alors que seulement 5% de la clientèle est actuellement visée par cette mesure apparaît démesuré en regard des préoccupations relatives à la protection de la vie privée. Le Distributeur demande en effet à la Régie de l'énergie de faire fi de la confidentialité des renseignements qu'il détient et de lui donner l'autorisation de transmettre ces données aux bureaux de crédit.

Dans la cause *Glykis c. Hydro-Québec* entendue par la Cour suprême du Canada, qui portait sur le droit d'Hydro-Québec d'interrompre le service d'un client à un point de service autre que celui pour lequel il y avait un compte en souffrance, la Cour écrit :

Les montants impayés par chaque client peuvent s'avérer minimes par rapport aux coûts d'une poursuite judiciaire. Le Règlement prévoit donc pour Hydro-Québec un

⁹⁶ À titre d'exemple, les nouveaux immigrants n'ont pas de dossier de crédit au Canada. La Banque Royale du Canada offre un forfait *Bienvenue au Canada*, qui comprend une carte de crédit. [En ligne] <http://www.rbc.com/francais/canada/financial/forfaitbac/> (page consultée le 23 octobre 2012).

⁹⁷ HDQ-11, doc.2, p.20 et ss.

⁹⁸ HDQ-13, doc.13.2, p. 17.

⁹⁹ HDQ-11, doc. 2, p. 20.

¹⁰⁰ HDQ-13, doc.13.2, p. 17.

autre moyen de faire pression sur ses clients. Dans la mesure où le fournisseur de service ne choisit pas les clients avec qui il fait affaire, j'estime que l'interruption éventuelle du service n'est pas une mesure exorbitante ou draconienne. D'une part, l'exercice du droit est précédé d'un avis et, d'autre part, l'interruption ne touche que le client défaillant¹⁰¹.

Nous trouvons que donner suite à la demande du fournisseur de service s'inscrit à l'extérieur de l'encadrement légal de la protection des renseignements personnels est exorbitant, car il inflige à l'ensemble des clients, afin de sanctionner 5 % de la clientèle, une atteinte à la protection de leurs renseignements personnels et de leur vie privée.

Par ailleurs, le Distributeur justifie la nécessité de l'implantation du FUCR par l'insuffisance des moyens de recouvrement dont il dispose¹⁰². Attendu que le Distributeur soulevait lui-même cette question, nous avons tenté d'en connaître davantage sur l'utilisation qu'il fait des autres moyens qui sont à sa disposition, notamment le recours judiciaire ou encore le recours à des agences de recouvrement de créances¹⁰³. Malheureusement, Hydro-Québec, qui estime qu'elle peut plaider l'insuffisance des moyens à sa disposition sans expliquer en quoi ou pourquoi ils ne suffisent pas, a simplement répondu que notre demande dépasse le cadre du présent dossier¹⁰⁴.

Il nous est donc absolument impossible d'appuyer la demande du Distributeur ou d'y trouver quelque mérite, vu sa tentative d'échapper au cadre légal de la protection des renseignements personnels, vu la multitude de questions que soulève la mise en application de cette mesure, vu l'atteinte au droit à la vie privée qu'elle constitue et vu l'encadrement boiteux de cette mesure proposée par le Distributeur lui-même (correction des données, effets sur les ententes de paiement, fréquence changement de cote, absence de contrôle du Distributeur sur le dossier de crédit, etc.)

UC souligne également que suite à l'acceptation par la Régie du projet LAD, R-3370 Décision D-2012-127, la procédure d'interruption et de remise en service sera, avec le déploiement de ce projet, moins coûteux, plus efficace et facile pour le Distributeur. La capacité pour HQD, d'interrompre à distance ses clients, en cas de non-paiement de leur facture, devrait s'avérer un outil beaucoup plus persuasif que la notation de crédit.

¹⁰¹ *Glykis c. Hydro-Québec*, 2004 CSC 2004, [2004] 3 R.C.S. 285, para. 19.

¹⁰² HDQ-13, doc. 13.2, aux pp. 17 et 30.

¹⁰³ HDQ-13, doc. 13.2, aux pp. 17 et ss.

¹⁰⁴ *Ibid.*

3.10.3 Les juridictions étrangères

Malgré nos recherches, nous n'avons trouvé au Canada aucune compagnie de gaz ou d'électricité qui aurait pour pratique de divulguer les habitudes de paiement de l'ensemble de sa clientèle aux agences de renseignements personnels (bureaux de crédit). Il semblerait que, comme cela se fait aux États-Unis, les compagnies qui font des inscriptions aux bureaux de crédit ne transmettent que les défauts de paiements de clients ayant un retard sévère.

Les États-Unis nous reflètent très bien les débats soulevés par la mise en application des mesures de FUCR. Le Distributeur fait état du succès du FUCR pour NICOR Gas, dans l'Illinois. Or, nous avons contacté la compagnie par le biais du service à la clientèle pour connaître ses pratiques. Un représentant nous a répondu par courriel que l'entreprise ne transmet plus les habitudes de paiements de sa clientèle depuis le 15 mars 2012¹⁰⁵ et procède de plus au retrait de toutes les données inscrites depuis 1998¹⁰⁶. Hydro-Québec nous indique que, suite à l'acquisition de NICOR Gas par AGL Resources à la fin des années 2011, la mesure avait été suspendue pour cause d'efforts d'intégration organisationnelle importants¹⁰⁷, et que, à sa connaissance, l'acquisition de NICOR Gas par AGL Resources serait l'unique raison de la suspension de la mesure¹⁰⁸. Un second échange de courriel entre NICOR Gas nous confirme pourtant que «due to laws changing, NICOR no longer is credit reporting on our residential accounts¹⁰⁹.» Il semblerait donc que le FUCR soit vu d'un mauvais œil tant par les consommateurs et les associations de consommateurs que par certains législateurs. Nous avons relevé plusieurs décisions d'autorité réglementaires américaines ou dispositions légales américaines visant soit à interdire ou à tempérer les effets du FUCR.

Le 12 mars 2012, Le *Board of Public Utilities* du New Jersey a entériné une entente intervenue dans le cadre d'un litige opposant le *Public service Electric and Gas Company*, la *Division of Rate Counsel* du New Jersey et le *New Jersey Citizen Action*. La demande initiale, déposée par la *Division of Rate Counsel*, exigeait la rétractation d'une annonce faite par le fournisseur au mois de septembre 2010 concernant son intention de procéder au transfert des données des renseignements de sa clientèle. Étaient invoquées au soutien de cette demande des violations au *Electric Discount and Energy Competition Act*¹¹⁰. En vertu de cette entente, la compagnie accepte de ne plus utiliser le FUCR et d'aviser ses clients de cette décision. L'entente convient que la compagnie pourra, dans le but de recouvrer les créances, continuer à avoir recours à des agences de recouvrement pour les comptes qui ont été suspendus.

¹⁰⁵ Voir courriel en Annexe 1.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ HYDRO-QUÉBEC, *HDQ-1, doc.2.2*, à la p. 3.

¹⁰⁸ HDQ-13, doc. 13.2, p. 21.

¹⁰⁹ Voir courriel en annexe.

¹¹⁰ Voir entente en annexe. Art. 48:3-85, *Electric Discount and Energy Competition Act*- porte sur l'obligation que les mesures portant sur le recouvrement et le crédit, entre autres, face l'objet d'une demande auprès du Board of Utilities et l'objet de débats.

Les États-Unis prennent cette question très au sérieux. Suite à l'introduction du *Credit Access and Inclusion Act*¹¹¹ qui vise à amender le *Fair Credit Reporting Act* afin de préciser que le *full utility credit reporting* n'est pas interdit, le sous-comité sur les institutions financières et le crédit à la consommation du *United States House of Representatives* a entrepris d'étudier l'utilisation qui est faite des données de crédit des consommateurs.

Nous avons également recensé quelques dispositions américaines qui visent soit à prohiber le FUCR soit à en atténuer les effets. Ces dispositions visent par exemple à interdire l'inscription dans des dossiers de crédit de certains types de données. C'est le cas notamment du *Pensylvania Code*, dont l'article 54.8 prévoit que le fournisseur et le Distributeur d'électricité ne peuvent transmettre les renseignements personnels à un tiers sauf si le consommateur a été informé de l'intention de l'entreprise de les transmettre et du droit du consommateur de restreindre la divulgation de cette information. Parmi les renseignements dont le consommateur peut restreindre la divulgation, nous retrouvons notamment l'historique de paiements¹¹². Un projet de loi new-yorkaise qui prévoit l'interdiction pour les fournisseurs d'électricité de rapporter aux bureaux de crédit toute information concernant des paiements en retard ou défaut de paiement ou tous frais de retard dus par un consommateur suite à fourniture du service d'électricité est présentement à l'étude¹¹³. Il existe également des dispositions qui prévoient l'interdiction de rapporter des montants contestés par le consommateur, sauf si le litige est résolu en faveur du fournisseur de service¹¹⁴.

Il existe donc différentes approches aux États-Unis, qui ont pour but de trouver un juste équilibre entre la nécessité de transmettre les renseignements personnels et la protection de ces renseignements. Alors que cette pratique fait l'objet de débats publics dans plusieurs sphères décisionnelles aux États-Unis, il est déplorable de voir qu'Hydro-Québec tente de minimiser les impacts de cette mesure sur sa clientèle et de se soustraire tout bonnement à l'encadrement légal de la protection des renseignements personnels. De plus, le marché américain diffère de celui du Québec, où le Distributeur se trouve en situation de monopole. Le consommateur qui ne désire pas voir ses données transmises n'a ni le choix de se tourner vers un autre fournisseur d'électricité ni le choix de se soustraire au programme de transmission de données.

3.11 Conclusions et recommandations

Pour toutes les raisons mentionnées ci-haut, **Union des consommateurs demande à la Régie de rejeter la proposition de modification des CDSÉ qui permettrait la transmission par le**

¹¹¹ H.R. 6363: Credit Access and Inclusion Act, 112th Congress, 2011–2012.

¹¹² Art. 54.8, al.2, *Pensylvania Code*.

¹¹³ *NY Assembly Bill 4830-2011*. En date du 14 juin 2012, le projet de loi était à l'étape de la troisième lecture.

¹¹⁴ Art. 17.152, *Tex. Util. Code*.

Mémoire
6 novembre 2012

page 36 de 36

Distributeur des renseignements personnels qu'il détient sur les clients et leurs habitudes de paiement aux agences de renseignements personnels. Rien dans la *Loi sur l'accès* ne permet au Distributeur de se soustraire à la loi qui a adopté pour principe l'interdiction de la transmission des renseignements personnels dont un organisme a la garde. En outre, le fait d'imposer à 95% de la clientèle la transmission de leurs données sans leur consentement et en l'absence de preuve de l'insuffisance ou de l'inefficacité des autres mesures de recouvrement mis à la disposition du Distributeur pour faire pression sur le 5 % de la clientèle qui semble lui poser problème nous apparaît comme une mesure draconienne qui n'est aucunement justifiée et qui est totalement inacceptable. De plus, le débat qui existe aux États-Unis, le recul de NICOR Gas quant au FUCR, le manque d'encadrement de la mesure par le Distributeur et les multiples questions demeurrées sans réponse recommandent beaucoup de prudence. **Nous demandons par conséquent à la Régie à ne pas donner suite à cette demande du Distributeur. De façon à ne porter aucun préjudice à ce qui précède, dans l'éventualité où la Régie décidait malgré tout d'autoriser cette demande du Distributeur, UC insiste et demande à la Régie que le Distributeur ne soit pas autorisé à divulguer et transmettre la NAS de ses clients.**