C A N A D A
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N^{O} : R-3625-2007

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE (« HQT »)

Demanderesse

ET

FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (section Québec), 630, boul. René Lévesque Ouest, bureau 2420, Montréal, Québec, H3B 1S6

(ci-après la « FCEI »)

Intervenante

PREUVE DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE DANS LE CADRE DE LA DEMANDE D'HYDRO-QUÉBEC DANS SES ACTIVITÉS DE TRANSPORT D'ÉLECTRICITÉ AFIN D'OBTENIR LA DÉSIGNATION DE COORDONNATEUR DE LA FIABILITÉ AU QUÉBEC POUR SA DIRECTION CONTRÔLE DES MOUVEMENTS D'ÉNERGIE

1. Tel que requis par la Régie de l'énergie (« Régie ») dans sa décision D-2007-43, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) limitera son intervention à la problématique du conflit d'intérêts potentiel entre le rôle et les responsabilités liés à la désignation par HQT d'une de ses directions, nommément le Contrôle des mouvements d'énergie (CME), à titre de Coordonnateur de la fiabilité du Québec (le « Coordonnateur »).

2. L'analyse se fera à deux niveaux : dans un premier temps, nous examinerons les conséquences structurelles qu'une telle désignation aura sur les institutions publiques; dans un deuxième temps, nous examinerons la même problématique d'un point de vue opérationnel afin de dégager les constats qui permettront d'appuyer ou de rejeter la demande du transporteur (HQT).

I. Analyse institutionnelle

3. Dans le passé, la fiabilité était encadrée par des normes volontaires gérées par une institution supra nationale à adhésion volontaire, la North American Electric Reliability Corporation (NERC). Ce fonctionnement découlait des rapports qu'avaient les utilités

publiques entre elles dans un milieu non compétitif. Avec l'ouverture des marchés, la concurrence est devenue le moteur des relations entre les participants et la logique de ces rapports s'articule autour de la notion de coûts d'opportunités.

4. Afin de neutraliser les effets négatifs potentiels d'une telle logique, les normes de fiabilité sont devenues obligatoires aux États-Unis. L'électricité étant une commodité unique, ne serait-ce que par sa dimension instantanée, les réseaux à l'intérieur d'une même interconnexion doivent harmoniser leurs normes. L'ensemble des participants qui détiennent une portion du réseau de transport dans le Nord-Est des États-Unis sont donc dans l'obligation d'harmoniser leurs normes de fiabilité et d'y imposer une discipline d'obligation.

5. À cet effet, l'analyse du protocole d'entente (PE) intervenu entre la Régie de l'énergie du Québec (Régie) et la NERC le 8 décembre 2006, permet de constater que :

   - La NERC est reconnue à titre d'organisation de fiabilité du service d'électricité (OFSÉ) par la Federal Energy Regulatory Commission en vertu des lois américaines;
   - La Régie aura les pouvoirs nécessaires afin d'adopter ou d'approuver les normes OFSÉ;
   - La Régie aura l'obligation d'assurer le financement de l'OFSÉ; et

6. Depuis la signature du PE, la *Loi sur la Régie de l'énergie* (L.R.Q. c. R-6.01) a été modifiée par le projet de loi 52 en ajoutant une section qui traite des normes de fiabilité du transport d'électricité (chapitre V.1, section 1).

Responsabilité de la Régie

7. Le rôle de la Régie est donc de s'assurer que le transport d'électricité au Québec soit effectué conformément à ses normes de fiabilité (art. 85.2). Cette modification législative transfère la responsabilité ultime de la fiabilité de l'utilité publique à une autorité de régulation indépendante.

8. La responsabilité quant à la fiabilité revient donc à la Régie. Cette responsabilité est double : la Régie doit, d'une part, adopter des normes de fiabilité et, d'autre part, s'assurer que le transport de la commodité soit effectué selon ces normes.

Les normes

9. La responsabilité d'établir des normes de fiabilité nécessite l'utilisation d'une expertise pointue que l'on retrouve à la fois chez le transporteur et chez l'OFSÉ. Le fait que le réseau de transport du Québec est unique en Amérique du Nord se traduit par la possibilité pour la Régie d'adopter des normes qui peuvent varier de celles de l'OFSÉ, suite aux recommandations de son coordonnateur ou à sa discrétion (art. 85.6(1) et 85.7).

10. Cette possibilité de normes distinctes et différentes de celles applicables au Nord-Est des États-Unis peut être une source de frictions entre le Coordonnateur et l'OFSÉ américaine. Il s'agit là de difficultés normales eu égard aux complexités d'un réseau de transport du Québec. Ces deux entités auront néanmoins à collaborer étroitement.

Application des normes

11. La Régie a aussi la responsabilité de s'assurer que le transport d'électricité au Québec s'effectue conformément aux normes de fiabilité qu'elle adopte. Pour ce faire, elle a recours à un coordonnateur qui agit à titre de spécialiste de par ses fonctions en vertu de la Loi (art.85.6, .7 et .8). Ce dernier devra travailler en étroite collaboration avec la tierce partie que la Régie nommera, non seulement pour développer les normes, mais à titre d'enquêteur (art. 85.4 et 85.9). Enfin, le Coordonnateur se voit déléguer certains pouvoirs en vertu de la Loi, dont celui d'assumer les fonctions qui lui sont dévolues en vertu d'une norme de fiabilité (art.85.13 (2)).

12. En résumé, le Coordonnateur rédige les normes, les propose et les met en application, le tout, sous la supervision de la Régie. La Régie, quant à elle, mandate le Coordonnateur pour rédiger les normes, délègue sa responsabilité au Coordonnateur quant à l'application de ces dernières et délègue son pouvoir d'enquête à une tierce partie qui sera amenée à collaborer avec le Coordonnateur dans l'élaboration des normes.

13. La structure est plutôt circulaire en ce sens que la séquence débute avec le Coordonnateur et se termine par le Coordonnateur. L'intégrité de cette structure institutionnelle dépend donc entièrement de l'impartialité et de l'objectivité du Coordonnateur. En d'autres mots, la faiblesse de cette structure peut venir du pouvoir potentiellement hégémonique octroyé au Coordonnateur et surtout de son application au terrain doit donc être revue.

14. À cette fin, examinons le modèle ontarien afin de faire reconnaître le NERC comme OFSÉ.

Relations Ontario-NERC

15. Un protocole d'entente est intervenu entre le Independant Electricity System Operator (IESO) et le NERC, NPCC-CBRE et NPCC Inc.[1] en date du 8 novembre 2006[2]. Ce dernier énonce entre autres que le IESO :

    - Est responsable devant le NERC, NPCC-CBRE et le NPCC Inc;
    - Est Certifié par le NPCC-CBRE;
    - Que la vérification quant à la conformité est le pouvoir du NPCC-CBRE; et
    - Que le IESO a accès à la procédure d'audience de conformité du NPCC-CBRE et du NPCC Inc.

16. Dans la structure ontarienne, le IESO possède la connaissance du réseau, voit à l'appliquer par ses activités de répartiteur dans son marché et répond de ses actes devant le NPCC-CBRE.

17. Comme nous l'avons vu, au Québec le Coordonnateur a certaines obligations envers la Régie et certains pouvoirs en vertu de la *Loi sur la Régie*. Un de ces pouvoirs est celui

---

[1] http://www.nerc.com/~filez/corporate_documents.html
http://www.npcc-cbre.org/default.aspx
http://www.npcc.org/about_npcc.asp

[2] http://www.nerc.com/~filez/ero/canadian_filings.html

d'être répartiteur. En effet, la Loi stipule que le Coordonnateur « remplit les fonctions qui lui sont dévolues en vertu d'une norme de fiabilité adoptée par la Régie ». Par ailleurs, les participants du marché sont assujettis aux vérifications sur la conformité faite par le NPCC-CBRE et aux sanctions administrées par la Régie.

Comparaison Québec/Ontario

18. La Régie a une plus grande autonomie que le IESO et a un rôle plus actif que l'Ontario Energy Board (OEB), son pendant ontarien. L'équivalent du Coordonnateur se trouve être en quelque sorte le IESO quant aux activités de répartition. Néanmoins, dans le système ontarien, on ne retrouve pas cet aspect circulaire du pouvoir découlant de la connaissance ou de l'expertise.

19. L'IESO cumule la connaissance et la responsabilité. Dans l'organisation québécoise, la Régie ne détient pas la connaissance mais a la responsabilité. Afin de combler cette lacune, le Coordonnateur sert de clef de voûte.

20. Par ailleurs, dans le système ontarien le répartiteur est indépendant. C'est un organisme à but non lucratif détaché des activités commerciales. Tandis que dans la structure proposée, le Coordonnateur est aussi un participant du marché (puisqu'il œuvre au sein d'HQT), une entreprise à but lucratif redevable à un conseil d'administration qui a un agenda commercial. Ceci accroît donc le potentiel de partialité du Coordonnateur.

21. Quel est donc alors le pouvoir réel qui découle de l'autonomie reconnue à la Régie et quel rôle peut-elle véritablement jouer pour garantir que les enjeux de fiabilité ne seront pas influencés par des ambitions commerciales?

Pouvoirs et rôles de la Régie

22. Nous savons que les normes de fiabilité sont obligatoires suite au risque perçu des effets négatifs qu'a amené l'ouverture des marchés. En d'autres mots, les gouvernements reconnaissent que des objectifs commerciaux peuvent potentiellement interférer avec la fiabilité, si cette dernière est laissée aux forces du marché. C'est ce que les législateurs américains, canadiens et québécois ont voulu cerner comme enjeu.

23. Nous avons contrasté l'organisation des pouvoirs et des devoirs dans les systèmes québécois et ontariens. Nous avons constaté que dans le cas de l'Ontario, cette organisation est verticale et distincte des influences commerciales.

24. Dans le cas du Québec, nous constatons que même si la Régie constitue l'autorité responsable, elle ne semble pas avoir le pouvoir (la connaissance technique de pointe) requis pour accomplir sa tâche. Elle doit donc avoir recours à l'expertise d'une autre entité, soit le Coordonnateur pour agir et appliquer les normes de fiabilité.

25. Le fait que la Régie ne soit pas titulaire de la connaissance n'est pas en soi problématique. Les difficultés découlent de la dimension commerciale associée à l'agent que l'on cherche à mandater pour l'exécution de la tâche de coordonnateur.

26. Du point de vue institutionnel, on se retrouve dans une situation délicate en vertu de laquelle la Régie a la responsabilité de faire appliquer des normes obligatoires de fiabilité, mais n'a pas la connaissance nécessaire, et doit donc recourir à un agent

commercial (HQT), par le biais de sa composante qui agirait comme Coordonnateur pour opérationnaliser sa tâche.

27. Cet état de fait envoie les plus mauvais signaux qui soient.

II. L'aspect opérationnel

28. Il n'est pas de notre intention de discuter des compétences techniques du Coordonnateur proposé. Nous prenons pour acquis que le candidat en question possède l'expérience nécessaire et un personnel compétent, qu'il maîtrise l'ensemble des moyens technologiques et ceux de communication, qu'il connaît les normes existantes, qu'il est impliqué auprès de la NERC et du NPCC et qu'il détient une compétence technique ou qu'il est apte à la faire reconnaître par les organismes de fiabilité provinciaux, étatiques et supra nationaux.

29. Nous limiterons notre examen à la question des rôles et responsabilités du Coordonnateur de la fiabilité. À cette fin, le Document 6 (déposé sous la cote HQT-1) explique très bien ces éléments.

Responsabilité du Coordonnateur

30. On constate ainsi que le Coordonnateur de la fiabilité est considéré comme l'entité responsable, qu'il a un rôle en matière d'opérations de transport et d'équilibrage ainsi qu'un rôle en mode prévisionnel et en temps réel.

31. Quant à la notion « d'entité responsable », on note du document cité :

> « [Qu'] il incombe au coordonnateur de la fiabilité d'exploitation d'assurer la fiabilité en temps réel de sa zone de coordination avec le coordonnateur de charge de la « vue étendue » ou (zone élargie) voisine. (…)
>
> Les responsabilités du coordonnateur de la fiabilité s'appliquent à la fois aux opérations de transport et d'équilibrage, et il détient l'autorité nécessaire pour demander aux autres entités responsables de prendre certaines mesures visant à assurer un fonctionnement fiable de sa zone de coordination de la fiabilité » (page 4) »

32. Le rattachement institutionnel (ou dans notre cas, corporatif) du Coordonnateur est donc primordial à l'intégrité de son rôle. En adoptant le projet de loi 52, le législateur a tenu à ce que la Régie soit l'entité responsable. Ce faisant, ce rôle n'est plus assumé par un mandataire commercial du gouvernement de la province. Est-il alors acceptable de transférer cette fonction à nouveau au sein de la société d'État dont le rôle principal est la commercialisation de la commodité?

Impartialité

33. Le deuxième élément qui découle des rôles et des responsabilités est le constat que c'est le CCR qui détermine la stratégie nécessaire à la fiabilité et coordonne ainsi avec les coordonnateurs de fiabilité avoisinants et les clients de transmission point à point. En effet, le document décrivant les rôles et les responsabilités stipule que le Coordonnateur :

> « Reçoit les données relatives aux installations et les données opérationnelles des exploitants de centrales, des courtiers responsables de l'approvisionnement, des propriétaires de réseaux de transport, des propriétaires de centrales et des exploitants de réseaux de transport. (page 7)»

34. Cette information fournie au CCR est évidemment importante du point de vue commercial. Il en va de même pour l'information reçue en mode provisionnel tant pour la maintenance que pour les refus de transaction d'échange.

35. Nous savons que le code de conduite du Transporteur, approuvé par la décision D-2004-122 du 17 juin 2004, s'applique à la direction actuellement responsable de la fiabilité. De même, le rapport de vérification cité ci-dessus déclare :

> *« The audit team was satisfied the HQ-T's operators run the system without bias to market operations, a point confirmed by its neighbors' responses to the pre-audit questionnaires »*. (Page 7)

36. Une saine déontologie est essentielle et un code d'éthique, nécessaire. Il reste à savoir si c'est suffisant. Au niveau de l'exécutant, le test est moins difficile. Par contre, au niveau du décideur l'enjeu est plus grand.

37. Cette question de partialité est omniprésente en droit administratif. Le simple fait qu'un fonctionnaire appartienne à un ministère ou à un organisme ne veut pas nécessairement dire qu'il a un préjugé favorable à son égard; il est normal qu'il ait à cœur les intérêts de son ministère ou de son organisme. Il est donc difficile de convaincre les tribunaux qu'une crainte raisonnable de partialité découle de cette situation[3].

38. Pour convaincre un tribunal d'une telle allégation, il faut généralement démontrer qu'il a agi de mauvaise foi ou pour des motifs non pertinents ou encore que, vu la position qu'il occupe au sein de l'organisme, il se soit formé une opinion favorable à son égard qui porte préjudice à la personne dont il doit décider du cas[4]. Il est également admis qu'un fonctionnaire mette en œuvre des politiques qu'il a lui-même formulées ou qui l'ont été par une autorité supérieure. Il serait donc illogique de vouloir leur imposer, lorsqu'ils essaient d'accomplir leurs fonctions en accord avec certaines orientations de leur organisme, les normes précises d'impartialité qui sont normalement requises. Les tribunaux exigent toutefois que ces personnes conservent suffisamment d'autonomie et d'indépendance d'action pour juger chaque cas sur le fond[5].

---

[3] Voir René Dussault Louis Borgeat, Traité de Droit Administratif deuxième édition tome III pages 418- 476.

[4] *Gooliah* v. *Minister of Citizenship and Immigration*, (1967)63 DLR(2d)224; l'enquêteur spécial, par sa situation stratégique en tant que fonctionnaire du ministère de l'Immigration, s'était formé une opinion sur l'affaire – favorable au Ministère et défavorable à M. Gooliah – et s'était laissé guider par cette opinion lors de la conduite de son enquête, ayant ainsi fait preuve de partialité et de préjugés.

[5] *Canada Steamship Lines* v. *Commission de la santé et de la sécurité du travail* ((1985) C.S.745). Un fonctionnaire de la Commission avait évalué à un degré plus élevé qu'il ne l'était réellement le taux d'incapacité d'une victime d'un accident de travail, conformément à une politique interne de cet organisme. L'employeur institua une demande en révision afin de faire diminuer le montant à payer. Toutefois, le Bureau de révision se déclara lié par la politique interne de la Commission. Il décida qu'il ne pouvait pas accorder la réduction même si la preuve le permettait. La Cour supérieure déclara que la Commission ne pouvait limiter au moyen d'une

Application du Code de Conduite

39. De façon plus ciblée pour notre propos, rappelons le cas de la plainte par Brascan Energy Marketing pour coupures sur l'interconnexion HQT-NE (Phase I/II) déposée en décembre 2005 à HQT et le 17 février 2006 à la Régie.

40. Dans cette affaire, des livraisons allant vers la Nouvelle-Angleterre ont été interrompues pour permettre les manœuvres nécessaires visant à inverser les pôles de l'interconnexion et permettre un import pour le bénéfice d'HQP, prétextant voulant servir la charge locale. La conséquence immédiate était que Brascan, ne pouvant plus livrer en Nouvelle-Angleterre, se voyait contrainte soit de vendre la commodité à HQP soit de déverser. On se doute que l'offre faite à Brascan pour son énergie avait été escomptée.

41. Le nœud de l'histoire est le fait que HQP demandait qu'on inverse les pôles et obtenait ainsi de HQT ladite manœuvre car elle déclarait l'import nécessaire pour la charge locale, c'est-à-dire HQD.

42. Ce qui nous importe ici est le constat qu'au niveau de la répartition, HQT ne s'est jamais posé la question à savoir si la division de production pouvait agir de la sorte. Il est vrai que les règles applicables au Québec sont différentes de celles applicables dans les territoires d'opérateur de systèmes indépendants. Néanmoins, la Régie a tranché dans sa décision D-2006-66 en déclarant que la priorité 3[6] en mode réception ne peut être exercée que par le distributeur.

> « La Régie n'est toutefois pas convaincue du besoin d'accorder cette priorité au fournisseur du Distributeur qu'est le Producteur pour les fins de l'approvisionnement patrimonial, comme le mentionne BEMI. Après les réservations de long terme, le Transporteur commercialise par le service de point à point de court terme les capacités restantes de son réseau que le Producteur et les autres participants au marché peuvent réserver en respectant les tarifs et les conditions de service habituels, incluant les priorités disponibles.
>
> Bien que le décret patrimonial mentionne que l'électricité fournie par le Producteur au Distributeur peut être « produite ou achetée » par lui, il n'exclut en rien que le Producteur soit assujetti, comme tous les clients, au respect des tarifs et des conditions d'accès non discriminatoire au réseau de transport.
>
> > « L'approvisionnement des marchés québécois en électricité patrimoniale est assuré par la fourniture

---

politique interne obligatoire la faculté de son Bureau de révision de décider de chaque cas à la lumière de la preuve présentée, cette discrétion devant être exercée de façon indépendante et impartiale.

[6] Le niveau 2 de priorité est accordé au service de point à point ferme de court terme alors que le niveau 4 est réservé aux transactions non fermes. Ces priorités sont conformes à la structure du tarif pro forma de la FERC et sont justifiées. La priorité de niveau 3 en mode réception proposée s'applique aux ressources non désignées pour alimenter la charge locale, dont les importations du Producteur pour l'alimentation de la charge locale afin d'assurer la satisfaction du contrat patrimonial.

> d'électricité produite ou achetée par le fournisseur ou rappelée par ce dernier en vertu des contrats spéciaux ou des ententes de services comportant des clauses de puissance interruptible en vigueur le 1 janvier 2001. » (nos soulignés)

La Régie ne peut déduire une priorité d'accès aux interconnexions de cet article 1 du décret patrimonial, sans devoir y ajouter des mots qui n'y sont pas. » (page 45).

43. Devant ces faits, deux scénarios peuvent être envisagés. Dans un premier temps, on peut penser que HQD avait mandaté HQP pour faire les achats visés en son nom, d'où le programme envoyé à HQT. Dans un second temps, si on se place de l'autre coté de l'équation, on peut imaginer HQP voyant dans le marché un prix intéressant qui lui permettrait de stocker son énergie pour une revente en pointe et voyant par l'entremise d'OASIS l'existence de transactions qui devront être coupées et donc rachetées par lui à prix escompté, a simplement décidé de se servir en invoquant un besoin de charge locale.

44. Tout cynisme mis à part, il importe de noter que, dans les deux cas, le code de conduite du transporteur a été respecté. En effet, peu importe le scénario retenu, il est probable qu'aucune information n'ait été divulguée de façon inappropriée. La même et seule entité juridique qu'est HQ a demandé à HQ de faire quelque chose. Il s'agit là d'une illustration simple de l'effet de rattachement. Un coordonnateur indépendant aurait eu le réflexe de se demander pourquoi un producteur qui ne sert pas de charge locale évoque une telle priorité.

Devoir de loyauté

45. Un dernier élément possiblement problématique dans le choix du Coordonnateur est son intérêt pécuniaire d'employé d'HQ et, plus particulièrement, son devoir de loyauté envers son employeur. À cet effet, le *Code Civil du Québec* stipule à l'article 2088 :

> « Le salarié, outre qu'il est tenu d'exécuter son travail avec prudence et diligence, doit agir avec loyauté (…) »

46. Le salarié doit agir de façon à promouvoir les intérêts de son employeur et ne jamais adopter une conduite préjudiciable à son endroit. L'obligation de loyauté défend à l'employé de se placer en situation de conflit d'intérêts, c'est-à-dire dans une situation qui lui permettrait de faire primer ses intérêts ou ceux d'une tierce partie au détriment des intérêts de son employeur. L'arrêt *Bursey* c. *Acadia Motors Ltd* (1979)28 N.B.R. (2d) 361 (N.B.Q.B.) résume bien la portée que peut avoir cette obligation de loyauté :

> *« There is no evidence that [the] defendant was in any way harmed by the potential conflict of interest. Nevertheless, in conflict of interest situations, the rule of Caesar's wife applies. It must not only be pure, it must be seen to be pure.*[7] »

---

[7] Voir F. Hébert, L'obligation de loyauté du salarié,Wilson et Lafleur,1995

47. Considérant la portée de ce devoir, il semble raisonnable de vouloir éviter de mettre le Coordonnateur en situation de conflit d'intérêts potentiel à tout moment.

Rôle en mode prévisionnel

48. Quant au rôle prévisionnel du Coordonateur, le Document 6 intitulé « Rôles et responsabilités du Coordonnateur de la fiabilité » déjà cité, stipule :

> « En collaboration avec les autres coordonnateurs de la fiabilité, les planificateurs du transport, le coordonnateur de la planification et les fournisseurs de services de transport, le coordonnateur de la fiabilité assure la coordination pour tout ce qui concerne les limites du réseau de transport. » (Page 7)

49. À cet effet rappelons l'existence de la *Loi concernant la construction par Hydro-Québec d'infrastructures et d'équipements par suite de la tempête de verglas survenue du 5 au 9 janvier 1998*, (L.Q. 1999,c.27). Cette Loi entrée en vigueur le 19 juin 1999 prévoyait ou plutôt entérinait la construction de différents équipements afin d'améliorer la fiabilité du réseau, dont entre autres, la construction d'une nouvelle interconnexion avec l'Ontario.

50. Le rapport d'enquête et d'audience 143 du BAPE, daté du 17 août 2000 et intitulé Projet d'implantation du poste de l'Outaouais à 315-230 kV par Hydro-Québec[8] décrit l'importance de la sécurisation de l'alimentation de la charge locale (voir chapitre 3 intitulé « La raison d'être du projet et son contexte »), (pages 27-42) et plus particulièrement le chapitre 4 intitulé « Sécurité de l'alimentation électrique de la région de l'Outaouais (pages 47-57).

51. Le rapport du BAPE fait aussi référence aux travaux de la Commission Nicolet dont le rapport dressa plusieurs constats quant au rôle clef des interconnexions avec les réseaux voisins pour les fins de la fiabilité.

- La Commission est d'avis que le gouvernement devrait envisager un contrôle public en matière de conception des réseaux, compte tenu de l'importance que revêt le réseau d'Hydro-Québec quant à la sécurité de la population, directement et indirectement.

- Il est nécessaire d'élargir la notion de sécurité des approvisionnements, telle qu'elle est véhiculée dans les orientations gouvernementales. Pour la Commission, la réflexion gouvernementale gagnerait en richesse et en cohérence si la sécurité des approvisionnements était dorénavant l'objet d'une vision globale, allant du producteur jusqu'au consommateur, et intégrant donc des questions jusqu'ici examinées de façon cloisonnée. La Commission recommande donc que dans ses arbitrages futurs, le gouvernement intègre une vision plus complète des risques courus en matière

[8] http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape143.pdf .

d'approvisionnement et y accorde une importance accrue. Cette recommandation vaut également pour la Régie de l'énergie, nouvel acteur du secteur énergétique québécois.[9]

52. Suite aux audiences du BAPE le décret 1442-2000 du 13 décembre 2000 autorise la délivrance d'un certificat d'autorisation pour la construction du poste Outaouais. Malgré tous ces efforts il aura fallu attendre sept ans avant que les travaux de construction ne débutent.

53. Outre les impacts de ces délais quant aux coûts du projet, on voit que laisser à une entreprise à but lucratif, même les investissements jugés « essentiels » par le gouvernement, peuvent être relégués à un second plan, en attente d'une meilleure conjoncture économique. L'analyse coûts/bénéfices avait été faite en 2000, mais l'analyse s'articulait principalement autour de la notion de fiabilité. Lorsque la même analyse se fait en considérant exclusivement les bénéfices commerciaux les résultats peuvent alors être faussés.

54. Cet exemple illustre bien que même au prévisionnel, l'analyse de la fiabilité et des besoins d'investissement devrait être intégrée à une organisation indépendante à but non lucratif.

Organisation

55. Un autre élément qui ressort de l'énumération des rôles et des responsabilités du Coordonnateur est que l'exploitant de réseau de transport n'est pas tenu d'avoir une vue « étendue », c'est-à-dire allant au-delà des limites de sa zone; par contre, le Coordonnateur a l'obligation de la fiabilité. Ainsi, le Coordonnateur peut demander à un exploitant de réseau de transport de prendre toute mesure nécessaire pour éviter un dépassement des limites de fiabilité des réseaux interconnectés (page 5 sur 11 du document cité ci-haut).

56. Il est intéressant de noter cette distinction entre le Coordonnateur et l'exploitant car l'organisation au sein du département (conduite du réseau) qui gère actuellement la fiabilité s'articule autour de ce principe. Dans le rapport de vérification du NERC, déposé au dossier sous la cote HQT-1, Document 8, on décrit cette organisation :

> *« HQT reliability functions are directed by the CCR system operators and executed by the Telecontrol operators. Its well-developed procedures clearly delineate the roles and responsibilities of each participant in performing its reliability functions*. » (page 6)

On élabore au paragraphe 3 intitulé « Operator Authority » :

> *« HQT divides its transmission system operating responsibilities between the CCR within the System Control organization and seven satellite*

---

9 http://www.msp.gouv.qc.ca/secivile/secivile.asp?txtSection=publications&txtCategorie=verglas&txtSousCategorie=nicolet

> *centers within the Telecontrol organization. The CCR system operators monitor and direct the operation of the bulk power system. The Telecontrol operators direct the operation of the local transmission system and implement CCR directives for the bulk power system operation. HQ-T distinguishes between the bulk power system and the local transmission system based on an established technical evaluation using NPCC's definition for the bulk power system »*. (Page 7)

57. On constate donc que le Coordonnateur de cette organisation est opérationnellement distinct des sept (7) satellites du *Telecontrol*. Il pourrait donc suffire de détacher le CCR du mandataire commercial pour le rattacher directement à l'institution gouvernementale indépendante, laissant « l'exploitant » rattaché à la société d'État. Il semble d'ailleurs possible de scinder le décideur de l'exécutant. Le rapport de vérification explique que :

> *« For the bulk power system, CCR system operators determine the strategy and coordinate with neighboring reliability coordinators and large industrial transmission customers (...) as necessary. Once coordination is established, the CCR system operator contacts the Telecontrol dispatcher. The dispatcher instructs the Telecontrol operator and the Telecontrol operator contacts the affected neighbor as necessary and executes the instruction ».*

Conclusion

58. L'article 85.5 donne à la Régie le pouvoir de désigner, à ses conditions, le Coordonnateur de la fiabilité au Québec. Pour faire ce choix, on devrait tenir compte des éléments suivants :

59. En vertu de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, l'Assemblée nationale a tenu à remettre à la Régie la responsabilité de la fiabilité. Cette modification législative découle du fait que l'application des normes de fiabilité sont obligatoires aux États-Unis et que le Québec fait partie de l'interconnexion du Nord-Est.

60. Le renforcement de l'application des normes de fiabilité découle du risque perçu par l'ouverture des marchés à la compétition et donc à une logique de coûts d'opportunités.

61. La structure institutionnelle québécoise trouve sa clef de voûte dans l'organisme nommé Coordonnateur.

62. Afin d'atteindre l'objectif législatif, le Coordonnateur doit être indépendant. C'est-à-dire impartial. Son devoir de loyauté à l'égard de son employeur ne devrait pas créer de conflits d'intérêts.

63. Nous avons illustré comment, même si l'on respecte le code de conduite du Transporteur, les réflexes d'un coordonnateur rattaché à un participant aux marchés peuvent engendrer une crainte raisonnable de partialité.

64. Du point de vue opérationnel, la direction « contrôle des mouvements d'énergie » proposé à titre de Coordonnateur, semble pouvoir être scindée et permettre d'en détacher la portion décisionnelle, laissant chez Hydro-Québec la portion exécutante.

65. La Régie gagnerait fortement, en remplissant son mandat, à intégrer au sein de son organisme la connaissance requise pour superviser l'ensemble de la fiabilité.

66. La FCEI recommande donc de scinder la direction « contrôle des mouvements d'énergie » afin d'en rattacher la portion décisionnelle et analytique à la Régie ou d'envisager toute autre solution propre à s'assurer que la gestion de la fiabilité soit détachée dans les meilleures conditions de transparence, du Transporteur.