D-2001-49 R-3401-98 14 février 2001

PRÉSENTS :

Me Marc-André Patoine, B.A., LL.L
M. Anthony Frayne, B. Sc. (Écon.), MBA
M. François Tanguay
Régisseurs

Hydro-Québec
Demanderesse

et

La liste des intervenants apparaissant à la page suivante

Décision procédurale disposant de quelques demandes relatives aux réponses qu'Hydro-Québec doit fournir à la suite de la décision D-2000-214

*Audience sur la demande révisée relative à la modification des tarifs de transport d'électricité (*Loi sur la Régie de l'énergie, *chapitre R-6.01, art. 48 à 51)*

LISTE DES INTERVENANTS :

- Action Réseau consommateur, Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale et Centre d'études réglementaires du Québec (ARC-FACEF-CERQ);
- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec);
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ);
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ);
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité, Association des industries forestières du Québec Ltée et Association québécoise de la production d'énergie renouvelable (Coalition industrielle);
- Gazoduc TransQuébec & Maritimes Inc. (Gazoduc TQM);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie et Union pour le développement durable (GRAME-UDD);
- Groupe STOP et Stratégies énergétiques (STOP/SÉ);
- New Brunswick Power Corporation (NB Power);
- New York Power Authority (NYPA);
- Ontario Power Generation (OPG);
- Option Consommateurs (OC);
- PG&E National Energy Group Inc. (NEG);
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Sempra Energy Trading Corporation (SET);
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION **4**

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES D'ORDRE JURIDIQUE **7**

NATURE ET RECEVABILITÉ DES DEMANDES D'HYDRO-QUÉBEC 7
Opinion de la Régie *8*
LE TRAITEMENT CONFIDENTIEL DEMANDÉ QUANT À CERTAINS DOCUMENTS 10
Opinion de la Régie *12*

DEMANDES D'HYDRO-QUÉBEC **15**

DEMANDE D'ÊTRE RELEVÉE DE L'OBLIGATION DE DÉPOSER LE PLAN DE GESTION DES ACTIFS DE TRANSÉNERGIE 15
La demande *15*
Commentaires des intervenants *15*
Réplique d'Hydro-Québec *16*
Opinion de la Régie *18*
LE PLAN D'AFFAIRES 2000 DE TRANSÉNERGIE 21
Demande d'Hydro-Québec *21*
Commentaires des intervenants *23*
Opinion de la Régie *23*
LES PRÉVISIONS DE LA DEMANDE DES CLIENTS GRANDES ENTREPRISES POUR LES ANNÉES 1998, 1999 ET 2000 ET LES INFORMATIONS RELATIVES AUX RESSOURCES DES PRODUCTEURS PRIVÉS DONT LES INSTALLATIONS SONT RELIÉES AU RÉSEAU DE TRANSPORT 24
Demande d'Hydro-Québec *24*
Commentaires des intervenants *24*
Opinion de la Régie *25*

AUTRES DEMANDES **26**

DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS 18.1.1A) (DOCUMENT 1, SECTION 2, QUESTION 3) DU RNCREQ 26
Demande du RNCREQ *26*
Réplique d'Hydro-Québec *26*
Opinion de la Régie *26*
MISE À JOUR DE LA PIÈCE HQT-10, DOCUMENT 1.3, PAGE 6 27
Demande du RNCREQ *27*
Réplique d'Hydro-Québec *27*
Opinion de la Régie *27*

DISPOSITIF **27**

LISTE DES REPRÉSENTANTS **30**

INTRODUCTION

Le 20 décembre 2000, Hydro-Québec dépose ses réponses aux demandes de renseignements accueillies par la Régie de l'énergie (la Régie) dans sa décision D-2000-214 du 24 novembre 2000, à l'exception des réponses aux questions 5.1, 5.2 et 8.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie. Hydro-Québec annonce que certains documents, c'est-à-dire les prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises pour les années 1998, 1999 et 2000 de même que des informations relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport, seront déposés auprès de la Régie sous pli strictement confidentiel. Elle demande expressément à la Régie de se prévaloir des dispositions de l'article 30 de sa loi constitutive pour en interdire toute divulgation puisque leur caractère confidentiel de même que l'intérêt public le requièrent. De plus, elle demande d'être relevée de l'obligation de déposer le Plan de gestion des actifs et de fournir les informations requises à la question 26.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie et à la question 7 de la demande de renseignements numéro 2 de la Régie, comme il lui a été ordonné dans la décision D-2000-214.

Le 21 décembre 2000, Hydro-Québec dépose ses réponses aux questions 5.1, 5.2 et 8.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie et indique qu'elle dépose[1] le Plan d'affaires de TransÉnergie sous pli strictement confidentiel.

Le 4 janvier 2001, le RNCREQ soumet sa position sur le contenu des lettres d'Hydro-Québec des 20 et 21 décembre 2000. De plus, l'intervenant fait parvenir une seconde lettre, datée du même jour, concernant une nouvelle formulation de sa demande de renseignements numéro 18.1.1a) (Document 1, section 2, question 3) suite à la réponse d'Hydro-Québec qui alléguait notamment que la question était imprécise.

Le 5 janvier 2001, un exemplaire de Plan d'affaires de TransÉnergie 2000, de même que les prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises pour les années 1998, 1999 et 2000 et les informations relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport d'électricité, sont déposés par Hydro-Québec auprès de la Régie sous pli strictement confidentiel. Hydro-Québec réitère sa demande expresse pour que la Régie se prévale des

[1] Dans les faits, le Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie est reçu le 5 janvier 2001.

dispositions de l'article 30 de sa loi constitutive pour en interdire toute divulgation au motif que leur caractère confidentiel et l'intérêt public le requièrent.

Le 9 janvier 2001, la Régie émet deux lettres. La première est adressée à Hydro-Québec en réponse à sa demande d'être relevée de fournir les informations requises à la question 26.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie et à la question 7 de la demande de renseignements numéro 2 de la Régie. La Régie indique qu'elle attend les réponses à ces questions au plus tard le 31 janvier 2001 puisque ces dernières étaient attendues depuis le 20 décembre dernier et que l'information jusqu'alors fournie en réponse aux deux questions précitées, ne permet pas de rencontrer les objectifs visés par celles-ci.

Dans la seconde lettre, adressée à tous les participants, la Régie invite ces derniers à lui faire parvenir leurs commentaires sur les demandes d'Hydro-Québec relatives à la confidentialité de certains documents et à l'ordonnance de déposer le Plan de gestion des actifs, telles que formulées dans ses correspondances des 20 et 21 décembre 2000 et du 5 janvier 2001. Le 10 janvier 2001, Hydro-Québec fait parvenir aux intervenants, afin de compléter leur dossier, une copie de sa lettre du 5 janvier 2001 transmise initialement uniquement à la Régie.

Le 11 janvier 2001, Hydro-Québec complète sa réponse à la question 8.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie.

La Régie reçoit, le 12 janvier 2001, les commentaires de 3 intervenants, soit ARC-FACEF-CERQ, le RNCREQ[2] et la Coalition industrielle. La Régie reçoit les commentaires de STOP/SÉ et de l'AREQ les 15 et 16 janvier 2001 respectivement.

De plus, par lettre du 16 janvier 2001 à la Régie, le RNCREQ demande qu'Hydro-Québec effectue une mise à jour de la pièce HQT-10, document 1.3, page 6 afin que les informations fournies s'étendent jusqu'au 1er janvier 2001.

À la suite de sa correspondance du 18 janvier 2001 indiquant qu'elle ne pouvait rencontrer le délai fixé par la Régie pour répliquer aux commentaires des intervenants, Hydro-Québec fait parvenir sa réplique le 19 janvier 2001.

---

2 Le RNCREQ réitère notamment ses commentaires transmis le 4 janvier 2001.

Le 22 janvier 2001, Hydro-Québec fait parvenir ses commentaires sur les demandes que le RNCREQ a adressées à la Régie dans sa seconde lettre du 4 et celle du 16 janvier 2001.

Le 22 janvier 2001, STOP/SÉ signale une erreur cléricale dans les pièces déposées par Hydro-Québec et demande à cette dernière de déposer des versions rectifiées de la ou des pièces erronées dès que possible. De plus, l'intervenant répond à la lettre d'Hydro-Québec du 19 janvier 2001.

Le 24 janvier 2001, en réponse à STOP/SÉ, Hydro-Québec précise que ses documents 2 et 2.1 de la pièce HQT-7 seront révisés et qu'elle prévoit les déposer le 31 janvier 2001. Elle réplique également aux commentaires de STOP/SÉ du 22 janvier 2001.

En réponse aux commentaires de quelques intervenants quant à l'échéancier, la Régie informe tous les participants, au dossier, par lettre en date du 31 janvier 2001, de sa décision de maintenir l'échéancier actuel. Elle précise notamment qu'elle est d'avis que les intervenants disposent actuellement de suffisamment d'informations relativement à la position d'Hydro-Québec pour être en mesure de produire leur preuve selon l'échéancier fixé.

Le 31 janvier 2001, Hydro-Québec transmet des compléments de réponse dont, notamment, les réponses relatives à la question numéro 26.1 de la demande de renseignements initiale de la Régie et la réponse à la question numéro 7 de la demande de renseignements numéro 2 de la Régie.

La présente décision vise à répondre aux diverses demandes d'Hydro-Québec à propos desquelles la Régie a invité les intervenants à lui faire parvenir leurs commentaires par sa seconde lettre précitée du 9 janvier 2001, ainsi qu'à deux demandes du RNCREQ, la première datée du 4 janvier 2001 relativement aux réponses d'Hydro-Québec à ses questions 18.1.1 et 18.1.1a) de sa demande de renseignements, et la deuxième datée du 16 janvier 2001 visant à obtenir une mise à jour des données contenues dans la pièce HQT-10, document 1.3, page 6.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES D'ORDRE JURIDIQUE

Au préalable, la Régie entend traiter des arguments d'ordre juridique formulés par certains intervenants, eu égard à la nature et à la recevabilité des demandes d'Hydro-Québec et au traitement confidentiel demandé par celle-ci à l'égard de certains documents.

NATURE ET RECEVABILITÉ DES DEMANDES D'HYDRO-QUÉBEC

Les arguments des intervenants au sujet de la nature et de la recevabilité des demandes d'Hydro-Québec peuvent être résumés comme suit :

- les demandes d'Hydro-Québec constituent, soit une demande de révision de la décision D-2000-214 de la Régie ou s'y apparentent, soit une demande de rectification de cette décision;[3]
- les demandes d'Hydro-Québec sont tardives et irrégulières, elle est forclose de plaider sur ces sujets, les ordonnances rendues par la Régie, dans sa décision D-2000-214, ayant l'autorité de chose jugée et devant être respectées;[4]
- les demandes d'Hydro-Québec ne respectent pas les conditions d'ouverture au recours en révision[5] prévues à l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*[6] (la Loi) ou en rectification[7] prévues à l'article 38 de cette Loi et ne sont pas conformes du point de vue de leur forme non plus.[8]

La réponse d'Hydro-Québec à ces arguments se résume comme suit :

- Ce n'est que lorsqu'elle connaît la nature exacte des renseignements dont la Régie a déterminé l'utilité ou la pertinence ou ordonné le dépôt, qu'Hydro-Québec peut faire une demande de confidentialité et que le débat à ce sujet peut raisonnablement avoir lieu; en conséquence, Hydro-Québec n'est pas forclose de demander maintenant à la Régie d'interdire la divulgation du Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie, des prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises pour les années 1998, 1999 et 2000 et des informations

---

3 STOP/SÉ, 15 janvier 2001, pages 2, 3 et 10 et RNCREQ, 4 janvier 2001, pages 2, 5 et 6.

4 STOP/SÉ, 15 janvier 2001, pages 3 et 10 et 22 janvier, page 3, et RNCREQ, 4 janvier 2001, pages 2, 4 et 5, et 12 janvier, page 1.

5 STOP/SÉ, 15 janvier 2001, pages 3 et 20 et RNCREQ, 4 janvier 2001, pages 2 et 6.

6 L.R.Q. c. R-6.01.

7 STOP/SÉ, 15 janvier 2001, pages 3 et 10.

8 RNCREQ, 4 janvier 2001, pages 2, 5 et 6.

relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport d'électricité;[9]

- Sa demande à la Régie d'être relevée de l'obligation de déposer le Plan de gestion des actifs de TransÉnergie n'est pas nécessairement une demande de révision de la décision D-2000-214 en vertu de l'article 37 de la Loi, mais plutôt une demande de précisions ou d'interprétation de cette décision; même si cette demande peut être considérée comme une demande de révision, Hydro-Québec a fait une démonstration *prima facie* suffisante pour que la Régie procède avec une telle révision.[10]

Opinion de la Régie

La décision D-2000-214 de la Régie est-elle de la nature de celles visées à l'article 37 de la Loi et sa révision en conséquence limitée aux cas d'ouverture et selon les conditions énoncées à cet article?

Pour répondre à cette question, il y a lieu de rappeler la distinction qui doit être faite entre une décision interlocutoire et une décision ultime ou finale. Les commentaires du professeur Yves Ouellette à cet égard s'avèrent pertinents :

> *« Pour être élevé au rang de décision, l'acte du tribunal administratif doit d'abord résulter de l'exercice d'une habilitation législative et épuiser cette compétence légale, ce qui distingue la décision de l'acte préparatoire, comme l'ordonnance interlocutoire […] »*[11]
>
> *« […] de façon générale, une décision interlocutoire ne doit pas être considérée sur le même pied qu'une décision ultime par laquelle un organisme épuise sa compétence aux termes de la loi. C'est cette dernière catégorie de décisions seulement qui est assujettie à la doctrine du dessaisissement (« functus officio ») et aux textes de loi ne permettant le réexamen que pour certains motifs déterminés. Bien que le droit en la matière soit encore en développement, reconnaître aux tribunaux administratifs une compétence implicite pour réviser, et au besoin révoquer pour cause, ces ordonnances interlocutoires est dans l'intérêt de l'efficacité de la procédure et de la primauté du droit; c'est aussi reconnaître la spécificité des tribunaux administratifs.*
>
> *Le cas des ordonnances que la loi autorise expressément un tribunal à prononcer en cours d'audience présente une difficulté particulière (ordonnances de produire des documents, de non-publication, etc.). De telles ordonnances prennent effet*

---

9 Hydro-Québec, 19 janvier 2001, page 5.

10 Hydro-Québec, 19 janvier 2001, pages 8 et 9.

11 Yves Ouellette, *Les Tribunaux Administratifs au Canada, Procédure et Preuve*, 1997, Éditions Thémis, page 424; voir aussi les pages 412 à 414.

> *immédiatement et peuvent souvent faire l'objet d'un recours en révision judiciaire. Bien qu'aux fins de réexamen, le droit en la matière ne soit pas clair, il faut reconnaître aux commissions une compétence implicite pour réexaminer et au besoin annuler pour cause de telles ordonnances interlocutoires, dans l'intérêt de la simplicité de la procédure et de la primauté du droit. »*[12]
>
> (nous soulignons)

La décision D-2000-214 de la Régie est clairement une décision interlocutoire, de nature préparatoire à l'audience publique que tiendra la Régie à compter du 9 avril 2001, sur la demande révisée d'Hydro-Québec relative à la modification des tarifs de transport d'électricité. Elle s'inscrit comme l'une des étapes d'ordre procédural annoncées dans l'échéancier fixé dans sa décision D-2000-102, rendue le 2 juin 2000, et révisé par lettre du 12 décembre 2000 à l'attention des participants. La Régie indiquait d'ailleurs ce qui suit :

> *« La Régie rappelle que l'étape des demandes de renseignements a pour but de faire préciser certains éléments de preuve déposés et d'obtenir certaines références ou sources des informations présentées. Dans le présent dossier, elle juge important d'obtenir, lors de cette étape, toute l'information nécessaire à un traitement adéquat de celui-ci. »*[13]

La décision D-2000-214 ne constitue donc pas une décision ultime ou finale quant à l'objet ou aux conclusions de la demande révisée précitée d'Hydro-Québec. Il s'agit d'une décision préparatoire, dans un but d'efficacité et de pragmatisme, afin de permettre le déroulement optimal de l'audience publique annoncée. Elle a été rendue dans l'exercice de la discrétion dont dispose la Régie comme maître de sa preuve et de sa procédure, caractéristique depuis longue date reconnue aux tribunaux administratifs.[14]

La Régie a d'ailleurs antérieurement dans ce dossier, par sa décision D-2000-102, confirmé la discrétion qu'elle se réservait dans le traitement du dossier, lorsque, s'agissant de la détermination de la nature et de l'ampleur des sujets à débattre, elle indiquait ce qui suit :

> *« La Régie pourra toutefois accepter d'ajouter ou de retrancher certains sujets, sur demande des participants, si des motifs sérieux et sur la base de faits et/ou*

---

12 Yves Ouellette, précité, pages 496 et 497.

13 Décision D-2000-214, 24 novembre 2000, page 6.

14 Voir à ce sujet Yves Ouellette, précité, aux pages 73, 74 et 91 et suivantes.

arguments nouveaux ayant trait aux impacts tarifaires que pourrait avoir le traitement de tels sujets pertinents à une tarifaire de transport sont invoqués. »[15]

La Régie a une compétence implicite pour réviser des ordonnances de nature procédurale comme celles énoncées à sa décision D-2000-214, entre autres au fur et à mesure où les positions se précisent et qu'elle peut mieux apprécier l'utilité, la pertinence ou l'importance des divers documents pour les fins du dossier.

En conséquence de ce qui précède, la Régie en vient à la conclusion que les demandes d'Hydro-Québec faisant l'objet de la présente décision ne constituent pas une demande de révision ou de rectification d'une décision au sens des articles 37 et 38 de la Loi. De l'avis de la Régie, ces demandes portent sur des mesures d'exécution d'ordonnances rendues dans le cadre de sa décision interlocutoire de nature procédurale D-2000-214, ne sont ni tardives, ni irrégulières et Hydro-Québec n'est donc pas forclose de les présenter.

LE TRAITEMENT CONFIDENTIEL DEMANDÉ QUANT À CERTAINS DOCUMENTS

Hydro-Québec demande à la Régie d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés à l'article 30 de la Loi et d'interdire la divulgation des documents et renseignements suivants qu'elle a déposés : le Plan d'affaires 2000 de TransÉnergie, les prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises pour les années 1998, 1999 et 2000, et les informations relatives aux ressources des producteurs privés dont les installations sont reliées au réseau de transport d'électricité.

En ce qui a trait au Plan d'affaires, Hydro-Québec invoque qu'il s'agit d'un outil de gestion interne contenant des informations stratégiques et commerciales sur les activités réglementées et sur les activités non réglementées du transporteur qui vont bien au-delà des renseignements qui sont normalement soumis aux organismes de réglementation pour les fins d'établissement des tarifs.[16]

Quant aux prévisions de la demande des clients Grandes Entreprises et aux informations relatives aux ressources des producteurs privés, Hydro-Québec allègue qu'il s'agit de renseignements industriels, financiers, commerciaux ou techniques confidentiels et qui sont considérés et traités de façon confidentielle par les clients

---

15 Décision D-2000-102, 2 juin 2000, page 7.

16 Hydro-Québec, 27 décembre 2000, 5 et 19 janvier 2001, pages 5 et 6, et HQT-13, document 1.2, pages 16 et 17.