

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2016-086	R-3956-2015	27 mai 2016
------------	-------------	-------------

PRÉSENTE :

Louise Rozon
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur le traitement confidentiel de certaines pièces

Demande d'autorisation d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité relative à la construction d'une ligne à 320 kV et à l'installation d'équipements au poste des Cantons

Intervenants :

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)

1. DEMANDE

[1] Le 17 décembre 2015, Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande afin d'obtenir l'autorisation requise pour la construction d'une ligne à 320 kV et l'installation d'équipements au poste des Cantons (le Projet).

[2] Le Transporteur dépose une demande d'ordonnance de traitement confidentiel pour l'annexe 2 de la pièce B-0006, qui contient des schémas unifilaires relatifs au Projet. Le Transporteur demande également une ordonnance de traitement confidentiel pour les coûts du Projet, associés à certaines rubriques et contenus à la pièce B-0007, et à l'annexe 5 de la pièce B-0006. Ces ordonnances sont demandées pour une période sans restriction quant à leur durée.

[3] Le Transporteur demande à la Régie l'autorisation de présenter le suivi des coûts réels du Projet sous pli confidentiel, si elle détermine qu'il doit être présenté selon la même forme et le même niveau de détails que ceux du tableau *Coûts des travaux avant-projet et projet par élément*, déposé sous pli confidentiel à la pièce B-0007, et d'en interdire la divulgation, la publication et la diffusion pour une période sans restriction quant à sa durée.

[4] Le 16 février 2016, la Régie rend sa décision D-2016-026 par laquelle elle accueille les demandes d'intervention de l'AQCIE-CIFQ et de SÉ-AQLPA. Dans cette décision, la Régie constate que le Transporteur demande le traitement confidentiel des coûts détaillés du Projet, alors que ces renseignements sont généralement divulgués publiquement dans les dossiers d'investissement du Transporteur déposés sous l'article 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi). La Régie considère cette demande comme un enjeu spécifique au dossier et fixe un calendrier pour le traiter.

[5] Le 17 février 2016, la Régie transmet sa demande de renseignements n° 1 portant uniquement sur la demande de traitement confidentiel des coûts détaillés du Projet, à laquelle le Transporteur répond le 2 mars 2016.

[6] Le 9 mars 2016, le Transporteur dépose son argumentation sur la demande de traitement confidentiel.

¹ RLRQ, c. R-6.01.

[7] Le 16 mars 2016, les deux intervenants déposent leur argumentation. Le 18 mars 2016, le Transporteur y réplique.

[8] Le 31 mars 2016, la Régie transmet sa demande de renseignements n° 4 portant également sur la demande de traitement confidentiel des coûts, à laquelle le Transporteur répond le 4 avril 2016.

[9] Le 3 mai 2016, le Transporteur répond à la demande de renseignements n° 6 de la Régie et dépose, sous pli confidentiel, la réponse 1.1 sous la cote B-0061.

[10] Le 20 mai 2016, le Transporteur transmet une lettre dans laquelle il indique qu'il est disposé, subsidiairement, à permettre la divulgation des coûts détaillés du Projet un an après sa mise en service complète.

[11] Par la présente, la Régie rend sa décision sur les demandes de traitement confidentiel du Transporteur

2. CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE RELATIF À LA CONFIDENTIALITÉ

[12] En vertu de l'article 30 de la Loi, la Régie peut interdire ou restreindre la divulgation, la publication ou la diffusion de renseignements ou de documents qu'elle indique, si le respect de leur caractère confidentiel ou l'intérêt public le requiert.

[13] Une demande de traitement confidentiel doit respecter les exigences des articles 33 et 34 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*² (Règlement sur la procédure) :

« 33. Un participant qui requiert le traitement confidentiel de documents ou de renseignements doit déposer une demande à cet effet à la Régie, appuyée d'une ou de plusieurs déclarations sous serment, et fournir les informations suivantes :

² RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1.

1° un résumé de la nature des documents et des renseignements dont il demande le traitement confidentiel;

2° les motifs de la demande, y compris la nature du préjudice qu'entraînerait la divulgation de ces documents ou de ces renseignements;

3° la période pendant laquelle le traitement confidentiel est requis.

34. Le participant doit joindre à sa demande de traitement confidentiel les documents suivants:

1° pour le dossier public, une version des documents dans lesquels les renseignements dont il demande le traitement confidentiel sont caviardés;

2° sous pli confidentiel, à l'usage exclusif de la Régie, une version intégrale de ces documents ».

3. DEMANDE DE CONFIDENTIALITÉ RELATIVE AUX SCHEMAS UNIFILAIRES

[14] Conformément à l'article 30 de la Loi, le Transporteur demande à la Régie de rendre une ordonnance interdisant la divulgation, la publication et la diffusion des renseignements relatifs aux schémas unifilaires contenus à l'annexe 2 de la pièce B-0006, en raison de leur caractère confidentiel et pour des motifs d'intérêt public. Le Transporteur demande que cette ordonnance soit rendue sans restriction quant à sa durée.

[15] Au soutien de sa demande, le Transporteur dépose une affirmation solennelle de monsieur Stéphane Talbot, chef Planification et stratégies du réseau principal. M. Talbot allègue que les schémas unifilaires contiennent des renseignements d'ordre stratégique concernant les installations du Transporteur et que leur divulgation publique faciliterait la localisation des installations (lignes et postes) et permettrait d'identifier leurs caractéristiques, ce qui pourrait compromettre la sécurité du réseau de transport.

[16] Les intervenants ne s'opposent pas à la demande de traitement confidentiel des schémas unifilaires. Toutefois, SÉ-AQLPA soulève la possibilité que la Régie convoque une audience générique pour traiter de la confidentialité de ces documents. Dans un tel

cas, l'intervenant avise la Régie qu'il soumettrait des représentations à l'encontre du traitement confidentiel de ces documents.

[17] De son côté, le Transporteur soumet qu'une audience générique n'est pas une procédure appropriée pour un enjeu de cette nature.

[18] La Régie n'a pas à se prononcer sur la nécessité ou non de tenir une audience générique à ce sujet. Elle constate cependant que la question de la confidentialité des schémas unifilaires a été identifiée comme un enjeu dans le cadre d'un autre projet d'investissement du Transporteur³. Toutefois, cette question n'ayant pas été identifiée comme un enjeu spécifique dans le présent dossier, la Régie estime qu'il n'y a pas lieu de déroger à la jurisprudence quant au traitement confidentiel de ces documents, incluant la durée de l'ordonnance.

[19] **La Régie accueille la demande d'ordonnance du Transporteur visant le traitement confidentiel des renseignements relatifs aux schémas unifilaires contenus à l'annexe 2 de la pièce B-0006, sans restriction quant à sa durée.**

4. DEMANDE DE CONFIDENTIALITÉ RELATIVE AUX RENSEIGNEMENTS SUR LES COÛTS DU PROJET

4.1 DESCRIPTION DE LA DEMANDE

[20] Le Transporteur demande à la Régie de se prévaloir de l'article 30 de la Loi et d'interdire toute divulgation, publication et diffusion des renseignements sur les coûts du Projet associés aux rubriques suivantes de la pièce B-0007 et de l'annexe 5 de la pièce B-0006, déposées sous pli confidentiel dans le présent dossier (ci-après les Renseignements) :

«

- *Coûts de l'avant-projet*
 - Études d'avant-projet*
 - Autres coûts*
 - Frais financiers*

³ Dossier R-3960-2016, décision D-2016-043, p. 17 et 17, par. 73 à 75.

- *Coûts du Projet*
 - Ingénierie interne*
 - Ingénierie externe*
 - Approvisionnement*
 - Construction*
 - Clé en main*
 - Gérance interne*
 - Gérance externe*
 - Provision*
 - Autres coûts*
 - Sous-total*

- *Coûts annuels*
 - Croissance des besoins de la clientèle*
 - Maintien des actifs*

- *Tableau Coûts du client*
 - Expertise technique*
 - Inspection finale et mise en route*
 - Communications et relations publiques*
 - Mise en valeur*
 - Expertise immobilière »⁴.*

[21] Dans son affirmation solennelle, M. Martin Perrier, directeur Approvisionnement de la division Équipement et services partagés d'Hydro-Québec, allègue qu'Hydro-Québec favorise généralement des modes d'acquisition faisant appel à la concurrence, en sollicitant les fournisseurs par appels d'offres ou de propositions. Certains domaines en transport d'électricité présentent un nombre de fournisseurs souvent restreint par catégorie de biens et services. Dans ce contexte, l'entreprise souhaite maintenir un marché compétitif et maintenir l'imprévisibilité dans le développement de ses stratégies d'approvisionnement.

[22] Essentiellement, le Transporteur plaide que la divulgation des Renseignements pourrait lui causer préjudice lorsqu'il sollicite les fournisseurs par appels d'offres. En effet, ces derniers pourraient préparer leurs soumissions en fonction de ces coûts, plutôt que de faire preuve de créativité et ainsi créer un maximum de valeur pour le

⁴ Pièce B-0002, par. 11 de l'affidavit de M. Martin Perrier.

Transporteur, notamment en lui permettant d'obtenir les biens et services requis au meilleur coût possible.

[23] La Régie note que le Transporteur est favorable à la divulgation des montants totaux pour les colonnes « *Total Lignes* », « *Total Postes* », « *Total Transport (lignes et postes)* » et « *Télécommunications* » du tableau 1 de la pièce B-0007⁵.

[24] Le Transporteur demande également que l'ordonnance de confidentialité soit étendue au suivi des coûts réels du Projet qui est habituellement requis par la Régie dans le cadre du rapport annuel déposé par le Transporteur en vertu de l'article 73 de la Loi. Cette demande est traitée à la section 5 de la présente décision.

4.2 POSITION DES PARTICIPANTS

[25] Dans sa décision D-2016-026, la Régie a demandé aux participants de déposer leurs représentations écrites sur cette demande de traitement confidentiel en référant notamment aux critères énoncés à l'arrêt *Sierra Club du Canada c. Canada (Ministre des finances)*⁶ (*Sierra Club*).

[26] La Régie résume sommairement la position de chacun des participants.

Le Transporteur

[27] Selon le Transporteur, une demande d'autorisation sous l'article 73 de la Loi est de la nature d'un « *acte d'administration courante* » dont l'approbation par la Régie n'est pas assujettie à l'audience publique conformément à l'article 25 de la Loi.

[28] Selon le Transporteur, l'interprétation de l'article 30 de la Loi, qui se situe dans le chapitre II, section IV « *Audiences publiques* », doit être modulée et adaptée au contexte propre de ce dossier, qui ne requiert pas la tenue d'audience publique.

[29] Le législateur n'ayant pas prescrit la tenue d'une audience publique implique, par inférence nécessaire, que l'expectative d'accès public à toute l'information déposée au

⁵ Pièce B-0048, réponse 1.1, p. 3.

⁶ [2002] 2 R.C.S. 522.

dossier de la Régie est moindre que dans le cas d'une audience publique obligatoire selon la Loi.

[30] Sur cet aspect, le Transporteur réfère à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *Seaspan Ferries Corp (Seaspan)*⁷. Il soumet que cette décision porte sur une demande d'interdiction de publication dans le cadre de la fixation de tarifs pour un service public sans la tenue d'une audience publique obligatoire. Dans ce cas, la Cour d'appel conclut que ce sont les critères liés à l'obligation d'équité procédurale énoncés dans l'arrêt *Baker*⁸ qui s'appliquent.

[31] Par ailleurs, le Transporteur réfère à plusieurs décisions rendues par la Régie dans lesquelles des ordonnances de traitement confidentiel favorables à Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro) ont été rendues quant à la ventilation des coûts des projets d'investissement. Le Transporteur soutient que les motifs au soutien de sa demande de traitement confidentiel sont à toutes fins pratiques identiques à ceux présentés par Gaz Métro. Les principes de la cohérence juridictionnelle et du traitement égal militent en faveur d'un accueil favorable de sa demande d'interdit de publication.

[32] Quant aux principes énoncés par la Cour suprême dans l'arrêt *Sierra Club*, le Transporteur soumet qu'ils doivent être appliqués avec circonspection. Cette affaire a trait à une décision rendue par la Cour fédérale, qui est une cour supérieure d'archives et qui tient exclusivement des audiences de nature judiciaire. Cette situation se distingue d'une demande d'autorisation sous l'article 73 de la Loi, non soumise à la formalité d'une audience publique obligatoire, de la nature « *d'approbation d'actes d'administration courante* », relative à l'administré et à la Régie en tant qu'organisme de régulation économique ayant l'expertise pour traiter la demande.

[33] Le Transporteur ajoute que la disposition en cause dans l'arrêt *Sierra Club*, soit l'article 151 des *Règles des Cours fédérales*⁹, est différente de l'article 30 de la Loi. L'article 151 fait référence spécifiquement à « *l'intérêt du public à la publicité des débats judiciaires* » alors que l'article 30 de la Loi ne comporte aucune référence à la publicité des débats judiciaires ou la préservation de la liberté d'expression du public en général.

⁷ *Seaspan Ferries Corp. c. British Columbia Ferries Services Inc.*, 2013 BCCA 55.

⁸ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817.

⁹ DORS/98-106.

[34] Le Transporteur soumet que sa demande de traitement confidentiel devrait être accordée au motif qu'elle s'appuie sur la notion d'intérêt public qui est au cœur de la juridiction de la Régie, afin d'assurer l'obtention du meilleur coût pour le Transporteur et sa clientèle.

[35] De plus, la demande de traitement confidentiel ne constitue pas une entrave à l'exercice complet de la juridiction de la Régie en la matière. Les informations importantes et substantielles relatives au Projet sont disponibles au public sans restriction, incluant le sommaire des coûts du Projet.

[36] Le Transporteur fait valoir que la demande de traitement confidentiel constitue une atteinte minimale, puisqu'un intervenant reconnu peut avoir accès, moyennant signature d'une entente confidentielle, aux Renseignements pour préparer ses représentations. Selon lui, la preuve démontre que les effets bénéfiques découlant de l'interdiction de publication sont largement plus importants que d'hypothétiques préjudices.

[37] Enfin, le Transporteur est d'avis que si les critères de l'arrêt *Sierra Club* devaient s'appliquer, cela militerait en faveur de sa demande de traitement confidentiel en ce que :

- Le Transporteur fait état de préjudices économiques sérieux qui pourront être évités dans l'intérêt de sa clientèle;
- L'absence d'autres options disponibles au Transporteur pour écarter ce risque de préjudice économique sérieux;
- La demande du Transporteur est dans l'intérêt public, notamment en ce qu'elle contribuera ultimement à la réduction des coûts du Projet au bénéfice de la clientèle;
- Les Renseignements peuvent être accessibles aux intervenants reconnus;
- La non-divulgence des Renseignements participera positivement à la préservation de l'intérêt public ainsi qu'à l'intérêt commercial supérieur du Transporteur et de sa clientèle;
- Il n'y a pas d'alternative viable à la non-divulgence des Renseignements et la décision de la Régie aura d'importants effets bénéfiques à l'égard de l'intérêt public, ainsi que de l'intérêt commercial du Transporteur et de sa clientèle;
- La nature très technique des Renseignements est telle qu'ils sont peu susceptibles d'être compris par un public non averti ou non spécialisé. À l'inverse, entre les

mains de fournisseurs, les Renseignements pourraient leur procurer un avantage économique qui serait ultimement supporté par le Transporteur et sa clientèle.

[38] En conclusion, le Transporteur soutient que sa demande de traitement confidentiel est bien fondée en faits et en droit et qu'elle satisfait tous les critères et conditions applicables.

AQCIE-CIFQ

[39] Selon l'AQCIE-CIFQ, il faut déduire des termes de l'article 30 de la Loi que tous les documents et renseignements déposés dans le cadre d'une demande à la Régie doivent être accessibles à tous, à moins d'une ordonnance requise par leur caractère confidentiel ou l'intérêt public. Ainsi, l'article 30 de la Loi codifie la règle de la transparence qui se dégage de l'arrêt *Sierra Club*.

[40] La Régie devrait faire droit à une demande d'ordonnance sous l'article 30 de la Loi de manière exceptionnelle, puisqu'elle constitue une dérogation à la règle de la transparence. Avant de l'accorder, la Régie doit être convaincue du caractère confidentiel d'un document ou d'un renseignement, ou du fait que sa divulgation serait contraire à l'ordre public. De plus, l'interdit de publication devrait être le moins étendu possible.

[41] L'AQCIE-CIFQ est d'avis que les documents visés ne sont pas confidentiels, puisque qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un engagement de confidentialité et que les renseignements qu'ils contiennent sont exigés par le *Guide de dépôt pour Hydro-Québec dans ses activités de transport*¹⁰ (le Guide) et devraient donc être publics.

[42] En conséquence, seul l'intérêt public peut justifier qu'on en restreigne la divulgation, malgré la règle de transparence elle-même fondée sur l'intérêt public.

[43] L'AQCIE-CIFQ est d'avis que la demande de traitement confidentiel du Transporteur n'est fondée que sur des hypothèses et des suppositions. Les craintes évoquées par le Transporteur ne reposent pas sur des bases suffisamment solides pour justifier une dérogation à la règle fondamentale et d'ordre public de l'accessibilité à l'information.

¹⁰ Disponible sur le site internet de la Régie.

[44] Par ailleurs, même si les intervenants ont accès aux Renseignements en souscrivant un engagement de confidentialité, ils ne pourront pas apprécier l'importance monétaire des enjeux qui les intéressent. De plus, dans une perspective à plus long terme, la confidentialité des Renseignements empêcherait les personnes intéressées d'avoir accès à une banque de données aux fins de comparaison avec des projets semblables.

[45] L'AQCIE-CIFQ allègue que la généralisation du huis clos réclamé par le Transporteur sape clairement la confiance du public en général et celle des consommateurs d'électricité en particulier dans les travaux de la Régie.

[46] Enfin, l'AQCIE-CIFQ signale que les décisions citées par le Transporteur relatives à des demandes de traitement confidentiel similaires de Gaz Métro ont généralement été accordées *ex parte*, n'ont jamais été rendues pour une durée illimitée et ne se sont jamais étendues aux coûts réels des projets.

[47] En réplique aux arguments de l'AQCIE-CIFQ, le Transporteur fait notamment valoir que le Guide prévoit expressément le traitement et le dépôt de documents confidentiels. De plus, le Transporteur est d'avis que l'argument de l'intervenant à l'effet qu'il déroge à la règle fondamentale de l'accessibilité à l'information est incompatible avec les informations importantes et substantielles dont dispose sans restriction toute personne intéressée, permettant ainsi d'apprécier l'importance monétaire des enjeux du présent dossier.

[48] Enfin, le Transporteur souligne qu'il souhaite justement empêcher la constitution de banques de données qui pourrait permettre à des fournisseurs de comparer les prix pour des projets comparables.

SÉ-AQLPA

[49] D'entrée de jeu, SÉ-AQLPA apporte certaines distinctions afin d'écarter l'arrêt *Seaspan*. Selon lui, le caractère public des dossiers devant la Régie et le droit de loger une demande de traitement confidentiel sont prévus aux articles 30 de la Loi et 33 à 35 du Règlement sur la procédure. Ces dispositions prévoient indirectement que tous les dossiers décisionnels de la Régie sont accessibles au public, puisque la confidentialité exceptionnelle d'un document ne peut survenir que si elle est explicitement demandée.

[50] Dans le cas de l'arrêt *Seaspan*, il s'agit d'un cas où la loi et les règlements sont muets sur la question de la publicité des dossiers et de la confidentialité. Dans un tel cas, l'intensité de l'expectative d'accès public fait partie des critères qui détermineront si un document sera ou non publiquement accessible.

[51] Selon SÉ-AQLPA, ce n'est pas l'absence d'audience publique obligatoire qui distingue les arrêts *Seaspan* et *Sierra Club*, mais plutôt l'absence de texte législatif ou réglementaire énonçant la règle de publicité des dossiers. Étant donné que les règles relatives à la confidentialité sont prévues dans la Loi et le Règlement sur la procédure, l'intervenant est d'avis que les critères de l'arrêt *Sierra Club* devraient trouver application en l'espèce.

[52] Selon le premier volet du test de l'arrêt *Sierra Club*, la Régie doit se demander si la confidentialité est nécessaire pour écarter le risque sérieux pour la bonne administration du processus de régulation économique, vu l'absence d'autres mesures raisonnables pour écarter ce risque. SÉ-AQLPA allègue que la confidentialité n'est pas vraiment nécessaire, puisque les coûts d'un projet d'investissement ne sont qu'approximatifs et ne constituent aucunement une annonce du prix plafond que le Transporteur est prêt à payer. Selon l'intervenant, les fournisseurs peuvent estimer eux-mêmes les coûts d'un projet à partir de leur propre connaissance du marché, dont leurs propres contrats antérieurs avec le Transporteur.

[53] Dans ce contexte, ce sont les membres du public et les intervenants qui seraient pénalisés par une ordonnance de confidentialité sur les coûts ventilés projetés, puisqu'ils ne disposent pas des connaissances spécialisées des fournisseurs sur les prix du marché. De plus, l'accès sous engagement de confidentialité ne constitue pas une solution alternative optimale, car il priverait le public et les intervenants de leur capacité de s'exprimer publiquement sur les enjeux financiers du présent dossier.

[54] En ce qui a trait au deuxième volet du test, SÉ-AQLPA soutient que les effets bénéfiques d'une ordonnance de confidentialité ne sont pas supérieurs à ses effets préjudiciables sur le caractère public, le caractère équitable et l'efficacité du processus de régulation économique. Selon l'intervenant, l'effet d'une généralisation de la confidentialité des ventilations de coûts projetés de projets serait trop considérable sur l'intégrité du caractère public, équitable et efficace du processus de régulation économique, de même que sur le droit du public de discuter publiquement des projets majeurs.

[55] Pour ces motifs, SÉ-AQLPA recommande à la Régie de rejeter la demande de traitement confidentiel du Transporteur.

[56] Par ailleurs, dans le cas où la Régie accueille la demande, SÉ-AQLPA soumet que la demande de traitement confidentiel sans durée déterminée semble contraire aux exigences de l'article 33 du Règlement sur la procédure. L'intervenant suggère que la Régie limite la durée de la confidentialité à une période raisonnable, par exemple un an.

[57] De plus, SÉ-AQLPA croit que si la Régie accueillait la demande du Transporteur, toute personne devrait avoir la possibilité de consulter les documents sous engagement de confidentialité, et non seulement les intervenants reconnus dans les dossiers.

[58] En réplique, le Transporteur soumet que la proposition de SÉ-AQLPA de limiter la confidentialité pour une période d'un an devrait être rejetée. À cet égard, l'intervenant ne répond ni aux arguments du Transporteur, ni au contenu de l'affirmation solennelle de M. Perrier sur cette question.

4.3 OPINION DE LA RÉGIE

[59] Le Transporteur demande à la Régie de se prévaloir des dispositions de l'article 30 de la Loi pour interdire toute divulgation des Renseignements contenus dans les documents qu'il a déposés sous pli confidentiel. La Régie constate que le Transporteur a versé au dossier public une version des documents dans laquelle les Renseignements sont caviardés, tel que prescrit à l'article 34 du Règlement sur la procédure.

[60] Dans ses décisions antérieures, la Régie a réitéré à plusieurs reprises que l'article 30 de la Loi constitue une exception à la règle générale du caractère public des audiences et qu'il incombe à celui qui demande une ordonnance de confidentialité de prouver que les renseignements visés par sa demande ont un caractère confidentiel qui doit être respecté, ou que l'intérêt public requiert l'émission d'une telle ordonnance¹¹.

[61] La Régie a indiqué également que les critères de l'arrêt *Sierra Club* pouvaient être pris en considération lors de l'examen d'une demande de traitement confidentiel :

¹¹ Voir par exemple le dossier R-3875-2014, décision D-2014-029, p. 4, par. 5.

« [17] Comme la Régie le rappelait dans sa décision D-2009-163, l'article 30 de la Loi constitue une exception à la règle générale du caractère public des audiences et c'est à celui qui demande une ordonnance de traitement confidentiel qu'incombe le fardeau de prouver que les renseignements visés par sa demande ont un caractère confidentiel qui doit être respecté ou que l'intérêt public requiert l'émission d'une telle ordonnance. Par ailleurs, les exigences dont la Régie fait état dans cette décision visent à lui permettre de soupeser les avantages et les inconvénients d'accorder l'ordonnance demandée en tenant compte des critères énoncés en la matière par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Sierra Club du Canada c. Canada (Ministre des Finances)* (2002 CSC 41, en particulier aux paragraphes 45, 46 et 53 à 57) »¹².

[62] Le Transporteur émet certaines réserves sur la pertinence d'appliquer ces critères dans le présent dossier, soulevant notamment le fait que le droit d'accès du public à toute l'information d'un dossier serait moindre dans le cas d'un dossier qui n'exige pas la tenue d'une audience publique.

[63] La Régie a reconnu à plusieurs reprises que la règle de la publicité des débats trouve application au sein d'un organisme comme le sien¹³. Ce principe fondamental doit s'appliquer dans tous les dossiers réglementaires déposés devant elle en vertu de sa loi constitutive. En cohérence avec ce principe, le public peut avoir accès aux documents déposés dans tous les dossiers réglementaires à la Régie, sans distinction quant à leur nature, sauf lorsqu'une ordonnance de traitement confidentiel restreint exceptionnellement cet accès.

[64] Selon la Régie, le droit du public d'avoir accès à toutes les pièces d'un dossier, qui est un corollaire du caractère public des audiences, ne devrait pas être modulé en fonction de la nature du dossier en cause.

[65] Ainsi, la Régie écarte l'argument du Transporteur à l'effet que l'expectative d'accès du public est moindre pour une demande sous l'article 73 de la Loi que dans les cas où une audience publique est obligatoire. Elle considère qu'une demande sous l'article 30 de la Loi doit être examinée sur la base des mêmes critères, indépendamment de la nature du dossier en cause.

¹² Dossier R-3740-2010, décision D-2010-151, p. 7, par.17.

¹³ Voir notamment les décisions D-2004-117 (dossier R-3529-2004), D-2005-33 (dossier R-3539-2004) et D-2013-087 (R-3787-2012).

[66] Par ailleurs, le Transporteur réfère à une décision rendue par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans la cause *Seaspan*. Dans cette affaire, la Cour d'appel devait déterminer si le British Columbia Ferries Commissioner (la Commission) avait contrevenu aux règles d'équité procédurale à l'égard de *Seaspan*, partie reconnue au dossier, en lui refusant l'accès à tous les documents déposés confidentiellement par la British Columbia Ferry Services Inc. (BCFS) dans le cadre d'un processus de fixation de tarifs. La Commission avait rejeté les arguments de *Seaspan* et conclu que la divulgation de certains éléments de preuve déposés sous pli confidentiel pourrait nuire aux intérêts financiers de BCFS. Dans son analyse, la Cour d'appel a appliqué les critères de l'arrêt *Baker* afin de déterminer si la Commission avait respecté les règles d'équité procédurale.

[67] Selon la Régie, la décision *Seaspan* ne porte pas sur une contestation de la nature confidentielle des informations mais plutôt sur le bien-fondé d'une décision de la Commission qui a refusé à une partie l'accès à des renseignements déposés sous pli confidentiel. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a donc analysé la question en litige sous l'angle de l'équité procédurale¹⁴, soit sur la base des critères de l'arrêt *Baker*, sans analyser la confidentialité des informations. Cette affaire se distingue du présent dossier, dans lequel la Régie aborde la question sous l'angle de la confidentialité, et non de l'équité procédurale envers les intervenants.

[68] Compte tenu de ce qui précède, la Régie est d'avis qu'il est toujours pertinent de référer aux critères de l'arrêt *Sierra Club* afin de déterminer si une ordonnance de traitement confidentiel doit être accordée.

[69] Selon ces critères, une ordonnance de confidentialité ne devrait être accordée que si :

- elle est nécessaire pour écarter un risque sérieux pour un intérêt important, y compris un intérêt commercial, dans le contexte d'un litige, en l'absence d'autres options raisonnables pour écarter ce risque;
- ses effets bénéfiques, y compris ses effets sur le droit des justiciables civils à un procès équitable, l'emportent sur ses effets préjudiciables, y compris sur la liberté

¹⁴ La question pertinente en litige était rédigée ainsi par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique : (2) *Did the Commissioner breach the duty of procedural fairness? In particular, did the Commissioner breach that duty when he : (a) declined to disclose relevant materials to Seaspan? and (b) determined the terms of the tariff without notice to Seaspan and without giving Seaspan an opportunity to make submissions on that subject? [...].*

d'expression qui, dans ce contexte, comprend l'intérêt du public dans la publicité des débats judiciaires.

Premier volet du test

[70] Le premier volet du test vise d'abord à se demander si le risque en cause est réel et important, en ce qu'il est bien étayé par la preuve et menace grandement l'intérêt commercial en question¹⁵.

[71] Qu'en est-il de la preuve administrée par le Transporteur?

[72] L'intérêt en jeu pour le Transporteur a trait aux prix des soumissions lorsqu'il sollicite les fournisseurs par des appels d'offres. Dans son affirmation solennelle, M. Perrier soutient qu'une façon de conserver un marché compétitif est de maintenir l'imprévisibilité dans le développement des stratégies d'approvisionnement¹⁶. Une connaissance préalable des Renseignements par un nombre restreint de fournisseurs potentiels pourrait induire une compétitivité moindre et, par conséquent, l'empêcher d'obtenir, pour les biens et services requis par le Projet, la meilleure qualité au moindre coût¹⁷.

[73] Selon le Transporteur, la divulgation des Renseignements offrirait un avantage aux fournisseurs lors des négociations, en leur indiquant la valeur qu'il accorde à un bien ou à un service. Les fournisseurs seraient plus aptes à proposer des découpages et des structures de coûts susceptibles d'amener de la valeur au Transporteur s'ils ne connaissent pas à l'avance le budget et la structure de coûts du Projet¹⁸. À titre d'exemple, le Transporteur identifie certains éléments qui ont de la valeur pour lui et sur lesquels les fournisseurs peuvent agir :

- coût total;
- réduction du prix d'achat;
- augmentation de la qualité d'un équipement sans augmentation de prix;
- réduction des frais de maintenance;

¹⁵ Arrêt *Sierra Club*, par. 54.

¹⁶ Pièce B-0002, par. 23 de l'affidavit de M. Martin Perrier.

¹⁷ Pièce B-0002, par. 24 de l'affidavit de M. Martin Perrier.

¹⁸ Pièce B-0015, réponse 3.1, p. 7.

- réduction du nombre d'intervention requis;
- coût de démantèlement ou de disposition moindre;
- réduction de délais¹⁹.

[74] Le Transporteur soumet que la connaissance des Renseignements pourrait mener les fournisseurs à limiter ou même refuser de poursuivre les négociations afin de réduire les coûts des équipements, invoquant le coût estimé devant la Régie²⁰.

[75] Il invoque également que la divulgation des Renseignements irait à l'encontre des lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économiques visant à optimiser les dépenses provenant des fonds publics, notamment en ce qui a trait aux objectifs d'imprévisibilité et de limitation des communications entre fournisseurs. À son avis, la divulgation des Renseignements viendrait contrecarrer les mesures mises en place afin de limiter la collusion sur les prix²¹.

[76] La Régie a questionné spécifiquement le Transporteur sur la nature du préjudice qui pourrait découler d'une divulgation des Renseignements. Le Transporteur a fourni la réponse suivante :

« Dans l'éventualité où les coûts détaillés du projet étaient divulgués, Hydro-Québec se priverait d'économies potentielles ou d'augmentation de la qualité. Dans l'un ou l'autre des cas, cette pratique induirait des coûts supplémentaires pour Hydro-Québec et conséquemment pour la clientèle »²².

[77] Ainsi, si la demande de traitement confidentiel n'était pas accueillie, le Transporteur, et incidemment la clientèle, pourraient devoir assumer des coûts de projet qui ne sont pas le reflet du meilleur prix disponible sur le marché²³.

[78] La Régie est d'avis que le Transporteur a établi, par une preuve prépondérante, que la divulgation des Renseignements dans un contexte d'appel d'offres représente pour lui un risque de préjudice réel et important au niveau des prix qui pourraient être offerts par des fournisseurs, de même qu'au niveau des négociations à entreprendre par la suite avec

¹⁹ Pièce B-0015, réponse 8.1, p. 12 et 13.

²⁰ Pièce B-0015, réponse 7.1, p. 12.

²¹ Pièce B-0015, réponse 5.3, p. 10.

²² Pièce B-0015, réponse 8.2, p. 13.

²³ Pièce B-0031, Réplique du Transporteur, p. 6.

les fournisseurs retenus. La divulgation des Renseignements pourrait ainsi nuire à l'objectif du Transporteur d'obtenir les meilleurs prix possibles sur le marché, ce qui se reflèterait ultimement dans les coûts assumés par les consommateurs par le biais des tarifs d'électricité.

[79] Enfin, la Régie considère qu'il n'existe pas d'autres options raisonnables que l'ordonnance de confidentialité. En effet, le Transporteur a pris les moyens pour divulguer publiquement un maximum de renseignements en déposant des documents caviardés au dossier public, en plus de proposer aux intervenants l'accès aux Renseignements, après signature d'une entente de confidentialité.

[80] Pour l'ensemble de ces considérations, la Régie est d'avis que le premier volet du test de *Sierra Club* est rencontré.

Deuxième volet du test

[81] Le deuxième volet du test de *Sierra Club* en est un de proportionnalité, qui consiste à soupeser les effets bénéfiques d'une ordonnance de confidentialité et ses effets néfastes. Le test de la proportionnalité est nécessaire afin de mettre de l'avant le principe de la publicité des débats. Ainsi, il n'est pas suffisant d'invoquer uniquement des intérêts commerciaux purement privés. Il faut également démontrer un intérêt public à la confidentialité.

[82] La Régie retient de la preuve du Transporteur que l'ordonnance de confidentialité demandée aurait des effets bénéfiques, en favorisant un marché compétitif lors des processus d'appels d'offres et en maximisant ainsi la création de valeur pour le Transporteur, y compris la réduction des coûts du Projet. Une telle ordonnance favoriserait les intérêts des consommateurs puisqu'ultimement, ce sont eux qui assument les coûts associés aux investissements du Transporteur dans les tarifs qu'ils paient. De plus, les risques de collusion seraient amoindris si les Renseignements n'étaient pas divulgués publiquement.

[83] Au niveau des effets préjudiciables, l'ordonnance de confidentialité aura nécessairement un impact sur l'accessibilité des Renseignements pour le public en général. Toutefois, l'intégrité du processus réglementaire ne sera pas sérieusement affectée puisque le public pourra bénéficier des renseignements sur le coût total du Projet, ainsi que des autres renseignements prévus au *Règlement sur les conditions et les cas*

*requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*²⁴. En effet, la Régie considère que l'accès à ces renseignements dans le dossier public permettra à toute personne intéressée de porter un jugement éclairé sur le bien-fondé du Projet.

[84] Par ailleurs, le Transporteur s'est montré favorable à divulguer les montants totaux pour les colonnes « *Total Lignes* », « *Total Postes* », « *Total Transport (lignes et postes)* » et « *Télécommunications* » du tableau 1 de la pièce B-0007, considérant que cette divulgation ne fournit pas une idée trop précise des coûts détaillés aux fournisseurs potentiels. Toutefois, le Transporteur ajoute que la possibilité de divulguer de tels montants totaux dans le cadre d'autres projets devra faire l'objet d'une analyse au cas par cas²⁵.

[85] La Régie accueille favorablement l'ouverture du Transporteur à cet égard. Elle est d'avis que la divulgation des coûts totaux par type d'équipements pour le Projet permettra au public d'obtenir une meilleure information quant à la structure de ses coûts.

[86] À cet égard, le Transporteur devra indiquer, dans ses prochains dossiers d'investissement, si les coûts totaux par type d'équipements peuvent être publiquement divulgués ou non. Dans la négative, la Régie s'attend à ce que le Transporteur explique pourquoi ces coûts ne peuvent être divulgués.

[87] De plus, l'engagement du Transporteur à signer une entente de confidentialité avec les intervenants dont l'intérêt est reconnu par la Régie amoindrit les effets néfastes de l'ordonnance.

[88] Compte tenu de ce qui précède, la Régie est d'avis que même si l'ordonnance de confidentialité privera le public des renseignements détaillés relatifs aux coûts du Projet, les avantages associés à l'ordonnance de confidentialité, incluant les impacts positifs anticipés sur la clientèle du Transporteur, sont supérieurs aux effets néfastes d'une telle ordonnance.

[89] Pour l'ensemble de ces considérations, la Régie est d'avis que le deuxième volet du test de *Sierra Club* est rencontré.

²⁴ RLRQ, c. R-6.01, r. 2.

²⁵ Pièce B-0048, réponse 1.1, p. 3.

[90] **En conséquence, la Régie accueille la demande de traitement confidentiel pour les renseignements relatifs aux coûts annuels et détaillés du Projet contenus aux pièces B-0006 et B-0007, sauf en ce qui trait aux colonnes « Total Lignes », « Total Postes », « Total Transport (lignes et postes) » et « Télécommunications » figurant au tableau 1 de la pièce B-0007. La Régie accorde également le même traitement confidentiel pour l'annexe 1 de la pièce B-0061.**

[91] **Compte tenu de ce qui précède, la Régie demande au Transporteur de verser au dossier public une version amendée desdites pièces dans un délai de cinq jours de la présente décision.**

[92] Le Transporteur demande à ce que la Régie émette l'ordonnance de confidentialité sans restriction quant à sa durée. La Régie a questionné le Transporteur sur la possibilité que les Renseignements soient divulgués à la fin du processus d'appel d'offres ou à la mise en service du Projet.

[93] Selon le Transporteur, la divulgation des Renseignements *a posteriori* le priverait d'économies potentielles ou d'augmentation de la qualité lors de réalisation de projets comparables. La comparaison de projets similaires viendrait contrer l'effet d'une non-divulgation ponctuelle, considérant que le Transporteur réalisera ce type de projet de façon constante et soutenue au cours des prochaines années. Il allègue que la divulgation des informations pourrait aiguiller les fournisseurs pour des projets comparables.

[94] Subsidiairement, dans le cas où la Régie n'est pas pleinement convaincue de ces motifs, le Transporteur est ouvert à la possibilité de limiter la durée de la non-divulgation des Renseignements. Selon lui, il serait possible d'établir une date de terminaison de l'interdiction de publication à compter d'un événement objectif et prévisible, soit la date de mise en service complète du Projet.

[95] Dans l'éventualité où la Régie retiendrait cette option subsidiaire, le Transporteur pourrait envisager de permettre la divulgation de ces renseignements un an après la mise en service complète du Projet.

[96] La Régie estime que l'ordonnance de confidentialité doit être suffisamment étendue dans le temps pour éviter que le Transporteur ne soit désavantagé envers les fournisseurs en vue de la réalisation du Projet. Toutefois, elle juge que les arguments du

Transporteur ne sont pas suffisamment convaincants pour justifier une ordonnance sans restriction quant à sa durée.

[97] En effet, les projets d'investissements de plus de 25 M\$ du Transporteur sont des projets d'envergure, dont la réalisation s'étale généralement sur plusieurs années avant leur mise en service finale. Pour le présent projet par exemple, sa mise en service est prévue pour juin 2019, soit plus de trois ans après le début de sa réalisation.

[98] La Régie estime peu probable qu'un fournisseur prépare une soumission pour un futur projet d'investissement sur la base de prévisions de coûts estimés plusieurs années auparavant dans le cadre d'un projet d'investissement distinct, d'autant plus que chaque projet comporte son lot de caractéristiques particulières qui peuvent justifier des écarts de coûts importants, même pour des projets qui peuvent sembler, à première vue, semblables.

[99] La Régie considère qu'une ordonnance sans restriction quant à sa durée serait disproportionnée par rapport au risque soulevé par le Transporteur. La proposition subsidiaire du Transporteur de limiter la durée de la confidentialité à un délai d'un an après la date de mise en service complète du Projet est plus mesurée dans les circonstances. Les Renseignements pourront alors être divulgués publiquement à l'intérieur d'un délai raisonnable à compter de la mise en service finale du Projet.

[100] La Régie limite donc la durée de l'ordonnance de traitement confidentiel des Renseignements contenus aux pièces B-0006, B-0007 et B-0061 jusqu'à l'expiration d'un délai d'un an de la date de mise en service finale du Projet.

[101] La Régie demande au Transporteur de l'informer par voie administrative de cette date de mise en service du Projet. Elle verra alors à ce qu'une version non caviardée des pièces visées par la demande de traitement confidentiel soit versée au dossier public dans le délai prévu à la présente décision.

5. DEMANDE DE CONFIDENTIALITÉ RELATIVE AU SUIVI DES COÛTS RÉELS DU PROJET

[102] Le Transporteur demande à la Régie d'émettre une ordonnance en ce qui a trait au suivi des coûts déposé dans le cadre de son rapport annuel.

[103] Le Transporteur propose, suivant la pratique établie depuis la réglementation de ses activités, de faire un suivi des coûts du Projet lors du dépôt de son rapport annuel à la Régie. Selon les indications de la Régie, le Transporteur présentera le suivi des coûts réels du Projet, sous la même forme et le même niveau de détails que ceux du tableau 3 de la pièce B-0004, ou il présentera le suivi des coûts réels du Projet, sous pli confidentiel, selon la même forme et le même niveau de détails que ceux du tableau *Coûts des travaux avant-projet et projet par élément*, déposé sous pli confidentiel à la pièce B-0007. Dans les deux cas, le Transporteur présentera également un suivi de l'échéancier du Projet et fournira, le cas échéant, l'explication des écarts majeurs entre les coûts projetés et réels et des échéances.

[104] **La Régie juge que le Projet doit faire l'objet d'un suivi des coûts dans le cadre du rapport annuel du Transporteur. Afin d'assurer un suivi adéquat des coûts du Projet, la Régie demande au Transporteur de déposer publiquement, lors du dépôt de son rapport annuel, le suivi des coûts présentés au tableau 3 de la pièce B-0034 et des coûts totaux par type d'équipements. De plus, le Transporteur devra fournir le suivi des coûts totaux relatifs à chacune des catégories d'investissement.**

[105] **Par ailleurs, la Régie autorise le Transporteur à présenter le suivi des coûts réels détaillés du Projet sous pli confidentiel. Cependant, le format et les modalités relatifs à ce suivi seront déterminés ultérieurement dans la décision sur le fond.**

[106] Pour les mêmes motifs que ceux exprimés à la section précédente, la Régie juge que le suivi des coûts détaillés du Projet pourra être déposé sous pli confidentiel jusqu'à l'expiration d'un délai d'un an de la date de mise en service finale du Projet.

[107] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE en partie la demande de traitement confidentiel du Transporteur;

INTERDIT la divulgation, la publication et la diffusion des renseignements contenus à la pièce B-0006, annexe 2 (schémas unifilaires relatifs au Projet), sans restriction quant à la durée;

INTERDIT la divulgation, la publication et la diffusion des renseignements contenus à la pièce B-0006, annexe 5 (coûts annuels), à la pièce B-0007 (coûts détaillés), sauf en ce qui a trait aux montants totaux pour les colonnes « *Total Lignes* », « *Total Postes* », « *Total Transport (lignes et postes)* » et « *Télécommunications* » du tableau 1 de cette pièce, ainsi qu'à la pièce B-0061, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un an de la date de mise en service finale du Projet;

DEMANDE au Transporteur de déposer au dossier public une nouvelle version desdites pièces dans un délai de cinq jours de la présente décision;

DEMANDE au Transporteur d'informer la Régie de la date de mise en service finale du Projet;

DEMANDE au Transporteur de déposer publiquement dans son rapport annuel le suivi des coûts réels du Projet selon le format exigé à la section 5 de la présente décision;

AUTORISE le Transporteur à présenter le suivi des coûts réels du Projet sous pli confidentiel, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un an de la mise en service finale du Projet, selon le format et les modalités qui seront déterminés ultérieurement dans la décision sur le fond;

ORDONNE au Transporteur de se conformer aux autres éléments décisionnels contenus à la présente décision.

Louise Rozon

Régisseur

Représentants :

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représenté par M^e Pierre Pelletier;

Hydro-Québec représentée par M^e Yves Fréchette;

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman.