

Réplique du Transporteur
Demande d'interdiction de publication

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO : R-3956-2015

HYDRO-QUÉBEC, personne morale de droit public légalement constituée en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (L.R.Q., c. H-5), ayant son siège social au 75, boul. René-Lévesque Ouest, dans les cité et district de Montréal, province de Québec, H2Z 1A4,

Demanderesse

**DEMANDE DU TRANSPORTEUR RELATIVE À LA CONSTRUCTION D'UNE LIGNE
À 320 kV ET À L'INSTALLATION D'ÉQUIPEMENTS AU POSTE DES CANTONS**

**RÉPLIQUE DU TRANSPORTEUR
Demande d'interdiction de publication**

INTRODUCTION

Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le « Transporteur ») a reçu le 16 mars 2016 les argumentations des intervenants suivants :

- l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et le Conseil de l'industrie forestière du Québec (« AQCIE-CIFQ ») ;
- Stratégies énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (« SÉ-AQLPA »).

En conformité avec la décision D-2016-026 du 16 février 2016, le Transporteur offre à la Régie de l'énergie (la « Régie¹ ») sa réplique aux arguments des intervenants AQCIE-CIFQ et SÉ-AQLPA.

¹ Le Transporteur, pour fins d'allègement du texte, utilise à la présente réplique les abréviations utilisées dans son argumentation du 9 mars 2016 (HQT-3, Document 1).

RÉPLIQUE DU TRANSPORTEUR

Aspects généraux

Le Transporteur réitère que la preuve documentaire produite, y incluant l'affirmation solennelle en appui à sa demande est complète, probante et contient toutes les informations requises selon le cadre réglementaire applicable.

Le Transporteur, ayant examiné les argumentations des intervenants, constate qu'il semble y avoir confusion entre les notions de « *coûts de projets* » et « *prix des biens et services* », le second étant induit, c'est-à-dire désagrégé du premier. **La demande d'interdiction de publication est strictement basée sur la confidentialité des « prix des biens et services », une notion de type « micro ». Or, les intervenants proposent des arguments de type « macro » sur la globalité des coûts de projets. De là, ces deux notions semblent et peuvent être liées, cependant elles ne le sont pas en termes de l'efficacité des opérations d'approvisionnement, particulièrement dans un contexte de négociation de contrats avec des fournisseurs, non plus qu'en termes de renseignements nécessaires à l'appréciation du choix de la solution optimale et à l'examen public de celle-ci.**

Au soutien de sa réplique, le Transporteur réitère le contenu de son argumentation (pièce HQT 3, Document 1) déposée le 9 mars 2016 et réplique plus spécifiquement à certains aspects des argumentations des intervenants AQCIE-CIFQ et SÉ-AQLPA.

Réplique à AQCIE-CIFQ

Au paragraphe 5 de son argumentation, l'intervenant remet en doute la valeur des décisions finales de la Régie décrites à la section 2.3.1 de l'argumentation du Transporteur et qui concernent des projets d'investissement de Gaz Métro.

Le Transporteur est en désaccord avec les propos de l'intervenant.

Lorsqu'il prétend que ces décisions ne « font état d'aucune discussion quant au bien-fondé des demandes », il y aurait lieu de nuancer, car les décisions de la Régie font état de son examen des documents et motifs présentés à l'appui des demandes de confidentialité. Les assujettis qui présentent à la Régie des demandes d'autorisation respectent en tout point et agissent en conformité avec le cadre réglementaire applicable. Les demandes d'autorisation déposées à la Régie exigent un travail sérieux et exhaustif de la part des assujettis. De même, la Régie par l'intermédiaire de son personnel technique et juridique examine de façon approfondie les demandes d'autorisation qui lui sont soumises. La présence ou l'absence d'intervenant dans un dossier n'a pas pour effet d'alléger le fardeau de preuve de l'assujetti, ni de limiter les fonctions d'enquête de la Régie qui culmine dans la décision rendue par un ou plusieurs régisseurs.

Le Transporteur estime que les décisions de la Régie accueillant de telles demandes peuvent être rendues en l'absence d'intervenants ou autres intéressés au dossier, puisque ni l'article 30 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, ni l'article 33 du *Règlement*

sur la procédure de la Régie de l'énergie ne limitent la discrétion de la Régie la Régie à cet égard.

Après avoir qualifié, au paragraphe 5, comme « fort limitée » la valeur des décisions favorables de la Régie à l'égard d'interdictions de publication demandées par Gaz Métro, l'intervenant, au paragraphe 6, s'appuie sur ces mêmes décisions pour faire valoir qu'elles n'ont « jamais été pour une durée illimitée ».

L'AQCIE-CIFQ affirme que « l'interdit de publication [...] ne s'est jamais étendue [sic] aux coûts réels des projets. » En prenant pour hypothèse que les coûts réels des projets sont examinés dans le cadre de rapports annuels déposés selon l'article 75 de la Loi, on peut constater que la Régie accueille la demande de traitement confidentiel quant aux travaux reliés aux projets qui demeurent en cours².

Le Transporteur réitère les arguments qu'il a formulés dans son argumentation (pièce HQT-3, Document 1, sections 2.1 et 2.2) à cet égard.

Avec égards, les arguments de l'intervenant devraient être rejetés par la Régie.

Au paragraphe 7 de son argumentation, l'intervenant prétend que le Guide de dépôt pour Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le « Guide ») exige « le dévoilement des coûts détaillés du projet ».

Le Transporteur ne partage pas le point de vue de l'intervenant sur cette interprétation du Guide. L'obligation de présentation est satisfaite par le Transporteur, qui présente notamment à la pièce HQT-1, Document 1 une ventilation des coûts pour les phases avant-projet et projet, qui fait partie intégrante du dossier public. Cette obligation est complétée par la présentation, sous pli confidentiel, des coûts détaillés du Projet, dont une version caviardée est également présentée (HQT-1, Document 2).

Les objectifs du Guide sont décrits à son article 1.2 qui est comme suit :

« 1.2 Objectifs

Le Guide vise à standardiser la documentation déposée par le Transporteur à l'appui de ses demandes et à la compléter de façon à ce que la Régie ait tous les documents dont elle a besoin dans l'exercice de ses fonctions.

Le dépôt des documents exigés par le Guide permettra d'améliorer l'efficacité du traitement des demandes du Transporteur.

Les exigences du Guide sont des normes minimales. Le Transporteur est libre d'inclure à ses demandes tout autre document pertinent. »

² Voir : R-3916-2014, *Demande d'examen du rapport annuel de Société en commandite Gaz Métro pour l'exercice financier terminé le 30 septembre 2014*, décision sur le fond D-2015-125, aux paragraphes 188 et suivants, notamment 189.

Quant au traitement de documents particuliers, le Guide mentionne :

« 2.1.3 Documents particuliers [...] »

2.1.3.2 Dépôt de documents confidentiels

Lorsqu'un demandeur dépose des documents dont il entend demander la confidentialité, il doit en aviser préalablement le Greffe de la Régie et indiquer clairement la nature confidentielle des documents qu'il devra identifier avec précision et les motifs à l'appui de la demande. »

Avec égards, l'argument de l'intervenant est erroné, notamment en ce que le Guide prévoit le traitement et le dépôt de documents confidentiels, et devrait en conséquence être rejeté par la Régie.

Au paragraphe 17 de son argumentation, l'intervenant semble indiquer que la demande d'interdiction de publication formulée par le Transporteur, si elle est accueillie par la Régie, pourrait faire en sorte que cette dernière « déroge à la règle fondamentale et d'ordre public de l'accessibilité à l'information. »

Avec respect, cet énoncé est incompatible avec les informations importantes et substantielles³ dont dispose sans restriction toute personne intéressée en lien avec les demandes d'autorisation du Transporteur visées par la Loi et le *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie* (le « Règlement »).

Le Transporteur réitère que l'intérêt public en jeu à l'égard de la demande d'interdiction de publication est celui de sa clientèle. Le Transporteur désire préserver son pouvoir de négociation afin de tenter de réduire le coût de ses projets d'investissement, avec un effet similaire sur sa base de tarification. Toute cette démarche est à l'entier bénéfice de sa clientèle. À l'inverse, si la demande n'est pas accueillie, cette dernière pourrait devoir assumer des coûts de projet qui ne sont pas le reflet du meilleur prix disponible sur le marché.

Au paragraphe 18 de son argumentation, l'intervenant allègue :

« 18. Le Transporteur argumente essentiellement que la connaissance de l'estimation de coûts faite par lui est de nature à inciter les fournisseurs à soumissionner pour des montants se rapprochant de cette estimation, au détriment du Transporteur et de sa clientèle, mais on pourrait tout aussi bien argumenter que la connaissance de cette estimation est au contraire de nature à inciter les fournisseurs à proposer des prix inférieurs aux prix prévus en vue justement d'obtenir la soumission. »

Le Transporteur ne partage pas le point de vue de l'intervenant à ce sujet notamment pour les motifs suivants.

³ Voir argumentation du Transporteur, HQT-3, Document 1, page 21.

La prémisse de base de cet argument de l'intervenant est erronée, principalement pour les motifs suivants :

- Le Transporteur ne sait pas *a priori* s'il paie le bon prix du marché pour un bien ou un service. Cela est vrai de façon générale dans n'importe quelle transaction commerciale, eu égard aux distorsions naturelles et en continu d'un marché en particulier. Alors, assimiler des estimations de prix ou les derniers prix obtenus au « prix du marché » est une erreur, surtout dans une économie de plus en plus mondialisée et complexe.
- L'argument est séduisant dans le contexte théorique d'une économie en concurrence pure et parfaite, c'est-à-dire là où les prix et les quantités sont ajustés en continu selon les conditions réelles de l'offre et de la demande. Ceci implique comme corollaire une information parfaite sur les conditions du marché. Or, à l'évidence, cela n'est et ne sera probablement jamais le cas. En ce sens, le Transporteur doit compter avec les « imperfections » du marché pour se procurer un pouvoir de négociation, comme le fait d'ailleurs le fournisseur. Dans un tel contexte, l'information est donc vitale. Il n'existe aucune preuve économique que plus de transparence sur les prix induit automatiquement une baisse de ceux-ci; surtout pas dans un marché où l'offre, en l'occurrence le nombre de fournisseurs, se réduit chaque année pour des biens et des services dont le contenu et la complexité technique augmentent continuellement.

Le Transporteur réitère les propos qu'il a formulés dans son argumentation à ce sujet (pièce HQT-3, Document 1, section 2.4).

Avec égards, l'argument de l'intervenant devrait être rejeté par la Régie.

Au paragraphe 20 de son argumentation, selon l'intervenant, les personnes intéressées ne pourraient pas, sans être reconnues comme intervenantes, « apprécier l'importance monétaire des enjeux ».

Cet argument doit être nuancé. Le Transporteur rappelle que toute demande d'autorisation visée par l'article 73 de la Loi et l'article 2 du Règlement comporte des informations importantes et substantielles, disponibles sans restriction, qui permettent à toute personne intéressée, qu'elle soit ou non reconnue comme intervenante, d'« apprécier l'importance monétaire des enjeux » de toute demande⁴.

Avec égards, le Transporteur l'argument de l'intervenant devrait être rejeté par la Régie.

Au paragraphe 21 de son argumentation, l'intervenant soutient que la confidentialité des informations empêcherait de comparer le coût de solutions.

Or, le Transporteur rappelle qu'il présente régulièrement des analyses économiques comparatives complètes et détaillées des solutions envisagées pour atteindre les

⁴ Voir argumentation du Transporteur, HQT-3, Document 1, page 21.

objectifs du projet visé. Ces analyses, en règle générale et sans s'y limiter, visent les investissements, les réinvestissements, les valeurs résiduelles, les taxes et les pertes électriques. Ces analyses économiques comparatives complètes et détaillées sont publiques et à la disposition de toute personne intéressée pour lui permettre d'examiner ces solutions et les comparer les unes aux autres. Le Transporteur souligne que sa demande d'interdiction de publication n'entraîne aucune modification quant aux analyses économiques comparatives complètes et détaillées fournies par le Transporteur qui sont accessibles à toute personne intéressée.

Toute personne intéressée dispose également, sans restriction, d'informations importantes et substantielles⁵ qui concernent le Projet sous étude, y compris celles relatives à l'attribution des coûts aux catégories d'investissement, en fonction des objectifs de ce projet.

Le Transporteur constate par ailleurs que ce paragraphe de l'argumentation de l'intervenant met précisément en relief le fondement même de sa demande d'interdiction de publication, soit d'empêcher que les coûts détaillés du Projet associés à certaines rubriques ne constituent « une banque de données permettant de comparer les coûts de projets semblables ». Or, le maintien d'une telle banque de données permettrait précisément l'accès, pour les fournisseurs, à des données de prix pour des projets comparables, ce que le Transporteur souhaite prévenir.

Avec égards, l'argument de l'intervenant devrait être rejeté par la Régie.

Au paragraphe 22 de son argumentation, l'intervenant soutient pour conclure que « la généralisation du huis clos réclamé par le Transporteur paraît clairement de nature à saper la confiance du public en général et celle des consommateurs d'électricité en particulier dans les travaux de la Régie. »

Le Transporteur estime que cette affirmation, non supportée, est disproportionnée eu égard aux informations importantes et substantielles dont dispose sans restriction toute personne intéressée en lien avec les demandes d'autorisation du Transporteur visées par la Loi et le *Règlement*.

Avec égards, l'argument de l'intervenant devrait être rejeté par la Régie.

Réplique à SÉ-AQLPA⁶

Aux pages 9 à 12 de son argumentation, l'intervenant s'exprime à l'égard de la période pour laquelle l'interdiction de publication est demandée.

⁵ *Id.*

⁶ Le Transporteur lie contestation à l'égard de l'argumentation de l'intervenant et considère comme étant réitérée à son encontre son argumentation, HQT-3, Document 1 en sus de la présente réplique. Quant aux recommandations 1 et 5 de l'intervenant appuyées par les pages 1 à 8 et 14 à 28 de l'argumentation de ce dernier, le Transporteur s'en remet notamment à la section 2 de son argumentation aux pages 7 à 22.

Le Transporteur ne partage pas le point de vue de l'intervenant à ce sujet notamment pour les motifs suivants.

Tout d'abord, l'intervenant n'a visiblement pas pleinement saisi la demande du Transporteur lorsqu'il mentionne « 12 - Nous invitons respectueusement la Régie à déterminer si la présente demande d'Hydro-Québec TransÉnergie porte ou non également sur la confidentialité future de la ventilation des coûts réels du Projet lorsqu'il aura été réalisé ».

Or, les conclusions de la demande du Transporteur expriment clairement qu'elles visent le processus d'autorisation en cours et ses suivis (article 75 de la Loi) et ce, pour une période sans restriction quant à sa durée.

L'intervenant, à sa recommandation 3, invite la Régie à limiter la durée de l'interdiction de publication des Informations confidentielles à un an.

Or, l'intervenant ne répond ni aux arguments offerts par le Transporteur, ni au contenu de l'affirmation solennelle de M. Perrier à cet égard à l'appui de la demande d'interdiction de publication. Le Transporteur souhaite rappeler sa réponse à la demande de renseignements numéro 1 de la Régie :

« R9.1 Dans l'éventualité où les coûts détaillés du projet soumis pour autorisation étaient divulgués a posteriori, Hydro-Québec se priverait d'économies potentielles ou d'augmentation de la qualité lors de réalisation de projets comparables. En permettant la divulgation a posteriori, la comparaison de projets similaires viendrait contrer l'effet d'une non-divulgation ponctuelle considérant qu'Hydro-Québec réalisera ce type de projet de façon fréquente et soutenue au cours des prochaines années. La divulgation des informations confidentielles pourrait aiguiller les fournisseurs pour des projets comparables.

En effet, en raison notamment du nombre de fournisseurs souvent restreint par catégorie de biens et services à acquérir pour construire et exploiter un réseau de transport, cette divulgation peut être préjudiciable à la position de négociation d'Hydro-Québec pour la réalisation de travaux futurs, à la fois à l'égard des mêmes installations et à l'égard d'autres installations.⁷ »

Le Transporteur réitère les commentaires qu'il a formulés dans son argumentation (pièce HQT-3, Document 1, à la page 24) à cet égard.

Avec égards, les recommandations 2 et 3 de l'intervenant devraient être rejetées par la Régie.

À la page 13 de son argumentation, l'intervenant propose des remarques « sur l'identité des personnes pouvant obtenir accès aux documents sur les coûts » en soutenant que toute personne devrait pouvoir obtenir accès aux Informations confidentielles sur la foi d'un engagement de confidentialité.

⁷ HQT-2, Document 1, page 14.

Le Transporteur est en désaccord avec cet argument qui est sans assise juridique.

La Régie tire sa juridiction de la Loi. Les processus qu'elle administre doivent y être conformes y incluant les autres lois du Québec qui ne sont pas incompatibles avec la Loi.

Si un membre du public souhaitait avoir accès aux Informations confidentielles, il doit, en application de la politique de *Gestion des documents confidentiels transmis et déposés à la Régie de l'énergie*, formuler une demande d'accès en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (ci-après la « LAI »).

Saisie d'une telle demande d'accès concernant un document produit confidentiellement par le Transporteur, le responsable de l'accès de la Régie devrait en principe référer le demande au responsable de l'accès d'Hydro-Québec en application de l'article 48 LAI.

Pour les motifs détaillés dans la demande d'interdiction de publication, dans l'affirmation solennelle de monsieur Perrier ainsi que dans les réponses du Transporteur à la demande de renseignements numéro 1 de la Régie, le responsable de l'accès d'Hydro-Québec pourrait valablement et légalement refuser l'accès aux Informations confidentielles en invoquant notamment les dispositions des articles 21 et 22 LAI permettant à un organisme public de protéger des renseignements de nature commerciale qui, s'ils étaient divulgués, lui causeraient un préjudice économique.

Ainsi, le processus prévu par la Régie dans sa politique de *Gestion des documents confidentiels transmis et déposés à la Régie de l'énergie* et l'application de la LAI résulteraient en un refus d'accès aux Informations confidentielles par un membre du public n'étant pas reconnu comme un intervenant au dossier par la Régie.

Avec égards, la proposition de l'intervenant devrait être rejetée par la Régie.

Aux pages 28 et suivantes de son argumentation, l'intervenant soutient qu'une « audience générique » devrait être convoquée par la Régie (recommandation 6).

Le Transporteur est en désaccord avec cette recommandation notamment pour les motifs suivants.

Une audience générique sur un sujet donné n'est pas une procédure de convenance qui puisse être convoquée en l'absence de motifs sérieux ou d'une véritable problématique tarifaire. Historiquement, la Régie a utilisé un tel véhicule procédural lorsque des enjeux réglementaires ou tarifaires majeurs nécessitaient un tel traitement particulier et ce, en raison notamment des ressources importantes qui sont consacrées pour la tenue de ce type d'audience de la part de tous ses participants.

La recommandation de l'intervenant ne repose sur aucun motif sérieux.

La demande d'interdiction de publication du Transporteur n'est nullement controversée et la Régie est familière avec ce type de demande qu'elle a accueillie à de très nombreuses reprises⁸.

La demande du Transporteur est sérieuse, documentée, probante et trouve appui sur l'intérêt public que la Régie a pour mission de valoriser, soit celui de la clientèle québécoise à se procurer des services selon des tarifs qui soient les plus justes et raisonnables possibles. La demande du Transporteur est arrimée à cet intérêt public et non à l'intérêt commercial des fournisseurs.

Avec égards, la recommandation de l'intervenant devrait être rejetée par la Régie.

CONCLUSION

La demande du Transporteur d'interdiction de publication et la preuve à son soutien :

- sont conformes au cadre réglementaire et probantes ;
- démontrent que l'interdiction de publication a pour objet d'éviter qu'il puisse être porté atteinte aux intérêts économiques du Transporteur et de sa clientèle en influençant à la hausse des coûts pour la réalisation du Projet.

Le Transporteur prie donc la Régie d'accueillir sa demande selon ses conclusions et de rejeter les arguments des intervenants.

Le tout respectueusement soumis.

⁸ Voir HQT 3, Document 1, section 2.3.1.