

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2007-125

R-3633-2007

6 novembre 2007

PRÉSENTS :

M^e Richard Lassonde

M. Michel Hardy, B. Sc. A., MBA

M. Richard Carrier, B. Sc. (Écon.), M.A. (Écon.)

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

**Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte
contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA)**

Intervenant

Décision

*Demande de révision de la décision D-2007-17 (projet de
raccordement du village de Wemindji)*

1. LA DEMANDE

Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (la requérante) demande la révision de la décision D-2007-17¹ (la Décision) de manière à ce que la confidentialité des pièces HQT-4, Document 1, annexes A et B, HQT-5, Document 1, annexes A, B et C et HQT-13, Document 2, annexe A² (les Documents confidentiels) soit reconnue et maintenue.

La Décision a été rendue dans le cadre de l'audition de la demande de la requérante pour faire approuver le projet de raccordement du village de Wemindji à son réseau de transport d'électricité (dossier Wemindji).

Il n'y avait aucun intervenant au dossier Wemindji malgré que la Régie ait invité les personnes intéressées à se prononcer sur la question de la confidentialité³. La demande de confidentialité de la requérante n'a donc pas été contestée. La Régie a refusé d'accorder la confidentialité aux documents cités plus haut pour les motifs exprimés à la Décision et cités plus loin.

La requérante allègue en substance ne pas avoir été traitée équitablement quant à son fardeau de preuve, avoir été, en quelque sorte, prise par surprise dans le contexte des autres décisions de la Régie sur la confidentialité des documents en question. La Régie revient plus loin sur ces décisions.

À l'audience, la requérante, se référant aux décisions de la Cour suprême du Canada [*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 et *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, 2004 CSC 48] soumet que ces décisions antérieures de la Régie créaient une attente légitime que la Régie n'allait pas trancher définitivement la question de la confidentialité dans le contexte du dossier Wemindji.

La requérante appuie sa demande en révision sur le fait que l'attente légitime fait partie de la doctrine de l'équité ou de la justice naturelle et qu'un manquement à cet égard constitue un vice de fond de nature à invalider la Décision.

Plus spécifiquement, la requérante souligne que la Régie n'a jamais, soit en demande de renseignements ou en séance de travail, indiqué qu'elle modifiait son fardeau de preuve sur

¹ Dossier R-3613-2006, 5 mars 2007.

² Dossier R-3613-2006, *Demande relative au projet de raccordement du village de Wemindji au poste La Grande-1 via le réseau de transport 120 kV.*

³ Dossier R-3613-2006, pièce A-2.

la confidentialité. La requérante n'aurait donc jamais eu l'occasion de présenter les éléments de preuve pour compléter ou éclairer la Régie à cet égard.

Le vice de fond dont serait affectée la Décision tiendrait, en somme, au fait que la Régie a modifié le fardeau de preuve de la requérante, sans l'en informer et lui donner l'opportunité de le rencontrer, et a dérogé des précédents clairement établis, sans entendre la requérante ni les tiers dont les droits risquaient d'être affectés en conséquence d'un tel changement dans la continuité et la stabilité des décisions réglementaires.

La requérante souligne que, dans d'autres décisions, la Régie avait laissé entendre que la question devrait faire l'objet d'un débat plus étendu et qu'un tel débat ne pouvait manifestement pas avoir lieu dans le dossier Wemindji puisqu'il n'y avait aucun intervenant pour le soulever.

2. POSITION DE L'INTERVENANT S.É./AQLPA

Sur la question de la recevabilité en droit de la demande en révision, l'intervenant soumet que la révision n'est pas un appel et qu'il doit être démontré qu'il y a un vice de fond qui soit suffisamment fondamental et sérieux pour être de nature à invalider la décision. L'intervenant cite à cet égard les décisions de la Cour d'appel du Québec [*Épiciers-Unis Métro-Richelieu inc. c. RACJ*, [1996] R.J.Q. 608, *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 et *C.S.S.T. c. Fontaine*, [2005] R.J.Q., 2220].

Sur la question du traitement inéquitable de la requérante du fait que la Régie aurait modifié son fardeau de preuve et dérogé à des précédents sans l'en aviser, l'intervenant soumet que cet argument est d'abord mal fondé en fait, car la Régie avait indiqué dans des décisions antérieures que la preuve justifiant la confidentialité devrait être prépondérante et moins sommaire.

Cet argument serait également mal fondé en droit. L'intervenant cite deux décisions de la Régie [D-99-117R⁴ et D-2002-229⁵] où il est dit que la règle *audi alteram partem* n'oblige pas la Régie à requérir une preuve ou à prévenir de ses intentions relativement à une preuve.

⁴ Dossier R-3428-99, 19 juillet 1999.

⁵ Dossier R-3493-2002, 30 octobre 2002.

Sur la question du droit de la requérante à un débat complet sur les Documents confidentiels avec participation des tiers, l'intervenant soumet que ce moyen ne constitue pas un moyen de révision, la requérante ne pouvant plaider que son propre empêchement à présenter une preuve ou une argumentation aurait empêché également des tiers de le faire.

Sur la conclusion subsidiaire de la requérante de suspendre les procédures pour traiter de la question dans une audience générique, l'intervenant soumet que cela prolongerait indûment l'accès à des documents semblables dans d'autres dossiers et équivaldrait à un appel *de novo* de la Décision.

3. ANALYSE

3.1 LE PROCESSUS SUIVI PAR LA PREMIÈRE FORMATION

L'audition de la demande d'autorisation du projet Wemindji et de la demande de traitement confidentiel ayant mené à la Décision s'est entièrement déroulée sur dossier, par échange de documents écrits. Le processus suivi par la première formation est en partie relaté à la Décision et ressort des pièces au dossier Wemindji (R-3613-2006) :

- Le 2 octobre 2006, la requérante dépose sa demande d'autorisation du projet de raccordement du village de Wemindji à son réseau de transport d'électricité et demande, par la même occasion, le traitement confidentiel des Documents confidentiels;
- La lettre en question explique pourquoi le traitement confidentiel est demandé;
- Le 17 octobre 2006⁶, la Régie demande à la requérante (et à Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité, « le Distributeur ») de donner, dans les meilleurs délais, avis de leur demande à toute personne susceptible d'être concernée par celle-ci, dont le Conseil de bande de Wemindji ainsi que le propriétaire et l'exploitant de la centrale Maquatua;
- Dans cette lettre, la Régie indique à la requérante, relativement à la demande de traitement confidentiel de certains documents, qu'elle entend disposer de cette demande et requiert de la requérante qu'elle lui indique si elle a l'intention de

⁶ Dossier R-3613-2006, pièce A-1.

produire une preuve orale ou écrite pour appuyer sa demande de confidentialité en vertu de l'article 30 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁷ (la Loi) et demande que cette preuve soit déposée au plus tard le 25 octobre 2006 à 12 h;

- Le même jour, la Régie⁸ écrit aux intervenants aux dossiers tarifaires et d'approbation des budgets d'investissements⁹ de la requérante et du Distributeur pour les informer de la demande d'autorisation du projet Wemindji et solliciter leur participation à l'examen de cette demande. Quant à la demande de traitement confidentiel de la requérante, la Régie indique que les intéressés auront jusqu'au 1^{er} novembre 2006 à 12 h pour contester cette demande de confidentialité de la requérante et cette dernière aura jusqu'au 7 novembre 2006 à 12 h pour répliquer;
- Le 26 octobre 2006, la requérante soumet une argumentation écrite au soutien de sa demande de traitement confidentiel, mais non une preuve additionnelle¹⁰; dans cette lettre, la requérante, en plus de réitérer ses arguments soumis précédemment, réfère aux précédents de la Régie; il est utile de reproduire l'extrait suivant de cette lettre :

« Par le passé, la Régie a reconnu, dans l'intérêt public, le caractère confidentiel des schémas unifilaires du réseau du Transporteur. Le Transporteur se réfère, entre autres, aux décisions D-2005-22 [...] D-2005-113 [...] D-2006-25 [...]. Dans ces deux (2) dernières décisions, la Régie a également indiqué qu'elle considèrerait qu'effectivement un débat doit avoir lieu avant de trancher définitivement sur le caractère confidentiel des schémas unifilaires et des schémas d'écoulement de puissance.

Le Transporteur partage l'avis de la Régie à cet égard. Il serait possible pour la Régie, lors d'un tel débat, de recevoir une preuve plus élaborée et même des expertises de la part du Transporteur ainsi que de tous les intervenants intéressés par la question, y inclus les producteurs et consommateurs raccordés au réseau de transport, sur, entre autres, l'état du droit nord-américain en la matière, la nature et l'étendue des risques de sécurité susceptibles d'affecter les installations de transport d'électricité ainsi que sur les préjudices économiques, financiers, commerciaux ou autres que subirait les tiers de la divulgation d'informations les concernant.

⁷ L.R.Q., c. R-6.01.

⁸ Dossier R-3613-2006, pièce A-2.

⁹ Dossiers R-3605-2006, R-3606-2006 et R-3610-2006.

¹⁰ Dossier R-3613-2006, pièce B-2.

Les conclusions auxquelles en arriverait la Régie à la fin d'un tel exercice fixeraient le Transporteur et les intervenants sur le caractère confidentiel ou non d'informations qu'il est courant de fournir au soutien d'une demande sans que le débat soit à refaire dans chaque dossier.

Entre temps, le Transporteur soumet qu'il est dans l'intérêt public que les précédents établis par la Régie qui n'ont pas été contestés d'ailleurs, soient maintenus au nom de la stabilité réglementaire et de l'efficience du processus... »
(nous soulignons)

- Au 1^{er} novembre 2006, aucune des personnes intéressées, à qui la lettre du 17 octobre 2006 de la Régie a été adressée, n'est intervenue au dossier pour contester la demande de traitement confidentiel de la requérante;
- Le 9 novembre 2006, la Régie écrit à la requérante pour lui rappeler qu'elle a soumis uniquement des arguments de droit à l'appui de sa demande de confidentialité et ajoute « ...tout comme elle l'a fait dans le cadre de sa décision D-2005-22, demande au Transporteur de déposer la preuve par affidavit détaillé ou autrement, qui supporte les motifs invoqués au soutien de sa demande de confidentialité des schémas unifilaires et de répartition de puissance »¹¹;
- Le 23 novembre 2006, la Régie convoque pour le 7 décembre 2006 une séance de travail dans le dossier Wemindji; l'ordre du jour de cette rencontre est joint à la convocation et ne prévoyait pas de discussions sur la question de la confidentialité¹²;
- Le 21 décembre 2006, la Régie transmet une demande de renseignements à la requérante sur le projet Wemindji¹³; il n'y a aucune demande portant sur la confidentialité des Documents confidentiels;
- Lors de la séance de travail du 7 décembre 2006, la requérante a pris certains engagements, mais aucun relativement à la confidentialité des Documents confidentiels¹⁴;
- Le 17 janvier 2007, la requérante ajoute à sa demande de traitement confidentiel d'autres schémas unifilaires produits en réponse à une demande de renseignements de

¹¹ Dossier R-3613-2006, pièce A-4.

¹² Dossier R-3613-2006, pièce A-5.

¹³ Dossier R-3613-2006, pièce A-6.

¹⁴ Dossier R-3613-2006, pièce B-4.

la Régie et produit un affidavit détaillé au soutien de sa demande de traitement confidentiel; les extraits suivants de cette lettre sont importants :

« Depuis la transmission de ces lettres à la Régie [lettres de la requérante expliquant les motifs du traitement confidentiel demandé], le Transporteur a reçu une lettre datée du 27 octobre de la part du Chef de la Nation crie de Wemindji qui demande que les informations concernant les schémas d'écoulement de puissance soient gardées confidentielles. La Régie fut informée de cette lettre lors de la rencontre technique du 7 décembre 2006 et copie de cette lettre a été déposée au dossier lors de cette rencontre.¹⁵

Nonobstant le dépôt à deux reprises de l'argumentation du Transporteur au soutien de sa demande de confidentialité, la Régie lui demande, par lettre datée du 9 novembre 2006, de déposer la preuve par affidavit détaillé qui supporte les motifs invoqués au soutien de sa demande de confidentialité des schémas unifilaires et d'écoulement de puissance.

En réponse à cette demande, le Transporteur dépose par la présente, comme dans les dossiers R-3549-2004, R-3561-2005, R-3581-2005, R-3585-2005, R-3605-2006, un tel affidavit détaillé au soutien de sa demande de confidentialité relative aux pièces...[référence aux Documents confidentiels].

Le Transporteur estime avoir ainsi rempli son fardeau de preuve [...] Par conséquent, le Transporteur réitère sa demande [relatives aux Documents confidentiels].

En conclusion, Hydro-Québec [...] est d'avis que le dépôt des présentes réponses complète sa preuve au dossier [...] Néanmoins, dans l'éventualité où la Régie le juge nécessaire, elle pourrait rapidement déposer une argumentation finale au dossier »¹⁶. (nous soulignons)

- Suite à la lettre B-5 citée plus haut, la Régie écrit à la requérante pour lui indiquer sa préoccupation concernant le dimensionnement et le coût des infrastructures du projet et lui transmet une demande de renseignements additionnelle à cet égard¹⁷; cette lettre ne traite pas des Documents confidentiels ou des motifs à l'appui de la demande de traitement confidentiel;

¹⁵ Cette lettre n'apparaît pas aux pièces déposées formellement au dossier R-3613-2006.

¹⁶ Dossier R-3613-2006, pièce B-5.

¹⁷ Dossier R-3613-2006, pièce A-7.

- La requérante soumet ses réponses à la demande de renseignements numéro 2 de la Régie¹⁸;
- Le 5 mars 2007, la Régie rend la Décision sur le traitement confidentiel et rejette la demande de la requérante pour, entre autres, les motifs suivants :

« C'est dans ce contexte et devant la preuve offerte par la demanderesse, que la Régie conclut que la justice est ici mieux servie par la divulgation de ces renseignements.

Comme elle l'a affirmé à de nombreuses reprises, la preuve offerte par la demanderesse est insuffisante pour conclure à un risque réel quant à la sécurité de ses installations. »

[... la Décision cite un extrait de la décision D-2005-22]

« Ni les schémas unifilaires, ni les schémas d'écoulement de puissance ne divulguent la situation géographique des équipements, qui est par ailleurs rendue publique par la demande. De même, ces installations seront exposées à la vue de tous et le Transporteur n'a pas fait la preuve qu'elles se situent là où un acte de terrorisme ou de vandalisme est probable. De même, la confidentialité des informations requises dans le cadre de l'examen réglementaire de ses investissements n'est pas nécessairement un moyen approprié de poursuivre cet objectif de sécurité.

Enfin, le droit des abonnés et du public à une justice transparente prend ici plus d'importance que les arguments offerts au soutien de la demande de confidentialité des documents et renseignements de la demanderesse.

Quant aux schémas d'écoulement de puissance, pièce HQT-4, document 1, annexes A et B, les données qui y sont contenues sont agrégées au niveau des besoins de la charge locale et de la Nation Crie de Wemindji. Les premières données sont rendues publiques lors de l'examen du plan d'approvisionnement du Distributeur en vertu de l'article 72 de la Loi alors que les secondes sont divulguées publiquement dans le présent dossier. De plus, ces schémas ne contiennent pas de données réelles. S'y trouvent plutôt des projections à la pointe d'hiver 2020-2021 selon certains scénarios, selon des alternatives de transport à 69 kV et à 120 kV. Les seules données dont la Nation Crie de Wemindji recherche la confidentialité portent sur l'écoulement de puissance à la centrale de

¹⁸ Dossier R-3613-2006, pièces B-6 et B-7.

Maquatua. Or, comme il est mentionné plus haut, les données réelles contemporaines de la centrale n'y sont pas divulguées.

Quant aux schémas unifilaires, pièce HQT-5, document 1, annexes A, B et C, les données qui y sont contenues renseignent le lecteur sur la configuration de la ligne et des postes de départ et de Wemindji selon l'alternative proposée par la demanderesse. Ces informations sont essentielles à l'examen public des investissements réglementés du Transporteur. Les informations qui y sont contenues sont, dans le présent cas, limitées à une ligne et des postes normalisés dont l'intérêt, même sur le plan de la sécurité, est fort limité.

En dernier lieu, quant aux schémas unifilaires, pièce HQT-13, document 1, annexe A, les données qui y sont contenues sont similaires à celles de la pièce HQT-5, mais pour une variante du projet à 34.5 kV. Les motifs exprimés plus haut militent tout autant en faveur de leur divulgation. Au surplus, il s'agit de schémas portant sur une variante qui n'est pas proposée par la demanderesse et qui, vu la décision de la Régie, ne sera pas construite.

Enfin, la Régie retient que la demanderesse n'a soumis, dans le présent dossier, aucune version élaguée des schémas unifilaires et des schémas d'écoulement de puissance comme moyen de concilier les intérêts en cause.

Pour ces motifs, les documents visés par la présente demande seront rendus publics par la Régie à l'expiration d'un délai de 10 jours de la présente décision. »

3.2 L'ÉQUITÉ PROCÉDURALE

La Décision serait révisable s'il y a eu manquement à l'équité procédurale. Un manquement à l'équité procédurale ou à une règle de justice naturelle est un vice de fond de nature à invalider une décision au sens de la jurisprudence :

« 140 Le pouvoir de révision du TAQ est un pouvoir de redressement ou de réparation de certaines irrégularités ou erreurs qui peuvent affecter une première décision et ce, dans le but d'assurer que la décision qui sera rendue au terme du processus décisionnel administratif soit, dans toute la mesure du possible, la décision la plus conforme à la Loi.

141 Le législateur a permis à cette fin que le TAQ puisse réviser une décision affectée d'un vice de fond qui est de nature à invalider la décision. Cette notion a

été ainsi définie par le juge Rothman dans *Épiciers unis Métro-Richelieu c. Régie des alcools, des courses et des jeux* [1996] R.J.Q. 608 , aux pages 613-614:

“ *The Act does not define the meaning of the term «vice de fond» used in section 37. The English version of section 37 uses the expression «substantive defect.» In context, I believe that the defect, to constitute a «vice de fond,» must be more than merely «substantive.» It must be serious and fundamental. This interpretation is supported by the requirement that the «vice de fond» must be «de nature à invalider la décision.» A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under section 37. A simple error of fact or law is not necessarily a «vice de fond.» The defect, to justify review, must be sufficiently fundamental and serious to be of a nature to invalidate the decision.”*

[...]

143 Notre Cour a reconnu que cette notion doit être interprété largement⁴⁰. Elle est suffisamment large pour permettre la révocation d'une décision qui serait ultra vires⁴¹ ou qui, plus simplement, ne pourrait contextuellement ou littéralement se justifier. Il peut s'agir, non limitativement, d'une absence de motivation, d'une erreur manifeste dans l'interprétation des faits lorsque cette erreur joue un rôle déterminant, de la mise à l'écart d'une règle de droit ou encore de l'omission de se prononcer sur un élément de preuve important ou sur une question de droit pertinente »¹⁹. (nous soulignons)

Il faut donc voir si, dans le contexte particulier de la procédure suivie par le premier régisseur lors de l'audition de la demande de traitement confidentiel dans le dossier Wemindji, il y a eu manquement à la règle de l'équité procédurale. Pour cela, il faut voir si la requérante est bien fondée d'invoquer des attentes légitimes en regard de la façon dont la Régie devait traiter de la question de la confidentialité de documents du type des Documents confidentiels.

3.2.1 LA THÉORIE DES ATTENTES LÉGITIMES

Il est utile de reproduire certains extraits des décisions *Baker* et *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine* de la Cour suprême du Canada citées par la requérante :

¹⁹ *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490.

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817)

« 26 Quatrièmement, les attentes légitimes de la personne qui conteste la décision peuvent également servir à déterminer quelles procédures l'obligation d'équité exige dans des circonstances données. Notre Cour a dit que, au Canada, l'attente légitime fait partie de la doctrine de l'équité ou de la justice naturelle, et qu'elle ne crée pas de droits matériels: Vieux St-Boniface, précité, à la p. 1204; Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.), [1991] 2 R.C.S. 525, à la p. 557. Au Canada, la reconnaissance qu'une attente légitime existe aura une incidence sur la nature de l'obligation d'équité envers les personnes visées par la décision. Si le demandeur s'attend légitimement à ce qu'une certaine procédure soit suivie, l'obligation d'équité exigera cette procédure: Qi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (1995), 33 Imm. L.R. (2d) 57 (C.F. 1^{re} inst.); Mercier-Néron c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social) (1995), 98 F.T.R. 36; Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1989] 3 C.F. 16 (C.A.). De même, si un demandeur s'attend légitimement à un certain résultat, l'équité peut exiger des droits procéduraux plus étendus que ceux qui seraient autrement accordés: D. J. Mullan, Administrative Law (3^e éd. 1996), aux pp. 214 et 215; D. Shapiro, «Legitimate Expectation and its Application to Canadian Immigration Law» (1992), 8 J.L. & Social Pol'y 282, à la p. 297; Canada (Procureur général) c. Comité du tribunal des droits de la personne (Canada) (1994), 76 F.T.R. 1. Néanmoins, la doctrine de l'attente légitime ne peut pas donner naissance à des droits matériels en dehors du domaine de la procédure. Cette doctrine, appliquée au Canada, est fondée sur le principe que les «circonstances» touchant l'équité procédurale comprennent les promesses ou pratiques habituelles des décideurs administratifs, et qu'il serait généralement injuste de leur part d'agir en contravention d'assurances données en matière de procédures, ou de revenir sur des promesses matérielles sans accorder de droits procéduraux importants.

28 Je dois mentionner que cette liste de facteurs n'est pas exhaustive. Tous ces principes aident le tribunal à déterminer si les procédures suivies respectent l'obligation d'équité. D'autres facteurs peuvent également être importants, notamment dans l'examen des aspects de l'obligation d'agir équitablement non reliés aux droits de participation. Les valeurs qui sous-tendent l'obligation d'équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d'un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision. » (nous soulignons)

Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village), [2004] 2 R.C.S. 650, 2004 CSC 48

« 3 Un organisme public comme une municipalité est tenu à une obligation d'équité procédurale lorsqu'il rend une décision administrative qui touche les droits, privilèges ou biens d'une personne: *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; *Procureur général du Canada c. Inuit Tapirisat of Canada*, [1980] 2 R.C.S. 735; *Martineau c. Comité de discipline de l'Institution de Matsqui*, [1980] 1 R.C.S. 602; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311. La décision de refuser la demande de modification de zonage a touché les droits de la Congrégation. Il ne fait donc aucun doute que la municipalité avait une obligation d'équité envers la Congrégation.

5 Le contenu de l'obligation d'équité qui incombe à un organisme public varie en fonction de cinq facteurs : (1) la nature de la décision recherchée et le processus suivi par l'organisme public pour y parvenir; (2) la nature du régime législatif et les dispositions législatives précises en vertu desquelles agit l'organisme public; (3) l'importance de la décision pour les personnes visées; (4) les attentes légitimes de la partie qui conteste la décision; et (5) la nature du respect dû à l'organisme : *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817. Je suis d'avis, après avoir examiné les faits et les dispositions législatives en jeu dans le présent pourvoi, que ces facteurs imposent à la municipalité l'obligation d'exprimer les motifs de son refus d'acquiescer à la deuxième et à la troisième demande de modification de zonage présentées par la Congrégation.

8 Le deuxième facteur est celui du régime législatif et de ses dispositions, en l'occurrence la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, L.R.Q., ch. A-19.1, qui accorde à la municipalité le pouvoir d'examiner une demande de modification de zonage. Cependant, l'absence d'une disposition prévoyant un droit d'appel exige de la municipalité qu'elle fasse preuve d'un plus grand souci d'équité. Des protections procédurales plus importantes « seront exigées lorsque la loi ne prévoit aucune procédure d'appel, ou lorsque la décision est déterminante quant à la question en litige et qu'il n'est plus possible de présenter d'autres demandes » : *Baker*, précité, par. 24, la juge L'Heureux-Dubé.

10^o Le quatrième facteur — les attentes légitimes de la Congrégation — milite aussi en faveur de protections procédurales accrues. Lorsqu'une conduite antérieure crée chez le demandeur une attente légitime selon laquelle une certaine procédure sera automatiquement suivie, l'équité peut exiger que l'on s'y conforme : *Baker*, précité, par. 26; voir aussi *Bendahmane c. Canada (Ministre de*

l'Emploi et de l'Immigration), [1989] 3 C.F. 16 (C.A.); *Qi c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1995] A.C.F. n° 1615 (QL) (1^{re} inst.); *Mercier-Néron c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)* (1995), 98 F.T.R. 36. En l'espèce, la municipalité a suivi un processus complexe pour répondre à la première demande de modification de zonage présentée par la Congrégation et, ce faisant, elle a créé chez cette dernière une attente légitime selon laquelle ses demandes futures seraient examinées rigoureusement et soigneusement. » (nous soulignons)

3.2.2 LES DÉCISIONS ANTÉRIEURES DE LA RÉGIE

À la lumière de ces décisions de la Cour suprême du Canada, il faut voir si les décisions antérieures de la Régie ont créé, chez la requérante, une attente légitime selon laquelle une certaine procédure serait suivie pour traiter de la question de la confidentialité des Documents confidentiels.

Il s'agit de mettre en perspective la procédure ou le processus résumé plus haut avec les attentes à cet égard qu'ont pu susciter les décisions suivantes de la Régie :

La décision D-2005-22 (1^{er} février 2005)

Dans ce cas, la demande de confidentialité a été justifiée par réponse écrite à une demande de renseignements de la Régie²⁰ :

« Les écoulements de puissance sont, quant à eux, des éléments qui permettent au Transporteur de déterminer les équipements requis pour la bonne marche du réseau, notamment lors de la pointe annuelle. La Régie doit prendre connaissance de ces renseignements afin de porter un jugement éclairé sur la nécessité des équipements que le Transporteur veut faire reconnaître dans sa base de tarification.

La Régie apprécie les impératifs de sécurité soulevés par le Transporteur. À court terme, dans le présent dossier, elle accepte que ce motif justifie la confidentialité des renseignements dans l'intérêt public. Pour le futur, le Transporteur devra établir que le maintien confidentiel de ces schémas, dont une partie est déjà publique, permet de rencontrer l'objectif de sécurité visé. » (page 11 — nous soulignons)

²⁰ Dossier R-3549-2004, pièce HQT-10, document 1.7, pages 12 et 13.

Donc, en termes de « conduite antérieure » ou de processus suivi par la Régie, il ressort de cette décision essentiellement ceci :

- La Régie doit avoir accès à ces documents confidentiels;
- La confidentialité de ce type de documents n'a pas toujours été confirmée par affirmation solennelle, mais par réponse écrite à une demande de renseignements;
- La Régie reconnaît les impératifs de sécurité de la requérante;
- La requérante devra, « pour le futur », établir que le maintien de la confidentialité de ces documents rencontre l'objectif de sécurité.

Décision D-2005-113 (22 juin 2005)

Dans ce cas également, la confidentialité a été établie par une preuve écrite et une lettre non appuyées d'une affirmation solennelle :

« Aux fins de l'appréciation de la première demande, le fait que la Régie ait demandé les schémas d'écoulement de puissance et non un intervenant et que le Transporteur a déposé une version élaguée au dossier public militent en faveur de l'ordonnance de confidentialité. »

Comme elle le mentionnait dans sa décision D-2005-22, la présente ordonnance ne lie aucunement la Régie à l'égard de toute pareille demande de traitement confidentiel de ces mêmes documents dans un autre dossier et dans un autre contexte. En effet, d'autres schémas unifilaires du réseau du Transporteur sont déjà disponibles publiquement.

De plus, l'argument voulant que FERC traite ces schémas confidentiellement doit être nuancé. Tout en préservant la confidentialité dans ses propres communications, FERC encourage les entreprises à rendre disponibles ces informations dont les demandeurs légitimes ont besoin.

Tout comme elle lui en donnait instruction dans sa décision D-2005-22, la Régie, loin d'accepter d'emblée cet argument, réitère au Transporteur qu'il devra établir par une preuve prépondérante que le maintien confidentiel de ces schémas, dont une partie est déjà publique, permet de rencontrer l'objectif de sécurité visé.

Quant aux circuits 1650 et 1651 alimentant AAI, la réponse du Transporteur relate des informations de nature commerciales qui ne peuvent provenir que de

AAI et qui, selon la preuve soumise, sont traitées de manière confidentielle par ce client. D'une part, leur divulgation est de nature à causer préjudice à ce dernier sans, d'autre part, que cette divulgation puisse permettre, dans le cadre de la présente audience, de poursuivre un autre objectif d'intérêt public.

La Régie souligne enfin l'effort manifeste du Transporteur à rencontrer les objectifs de divulgation et de transparence propres à l'examen de sa demande d'investissement dans un forum réglementaire. Elle note avec approbation le dépôt d'une version élaguée de la pièce HQT-12, document 1.1 comme moyen de concilier les intérêts en cause.

L'avis aux intéressés de ses deux demandes, comprenant une description suffisante des documents et des informations visés, et le dépôt d'une copie banalisée des schémas leur permettent d'en apprécier les implications.

Dans les circonstances, la Régie est disposée à accepter, avec les réserves énoncées dans la présente décision, les deux demandes de traitement confidentiel du Transporteur. » (pages 3 et 4 — nous soulignons)

Toujours en termes de « conduite antérieure » ou de processus suivi par la Régie, il ressort de cette décision essentiellement ceci :

- Le dépôt d'une version élaguée et le fait que les intervenants ne demandent pas de voir les documents confidentiels jouent en faveur de l'ordonnance de confidentialité; cela a une importance et fait partie du processus;
- Cette décision ne lie pas la Régie dans d'autres cas;
- À l'instar de ce qui se fait devant la FERC, les besoins des demandeurs légitimes doivent être pris en compte dans le processus ; *a contrario*, le processus pourrait devoir être adapté s'il n'y a pas de demandeur légitime voulant avoir accès aux documents confidentiels;
- Même chose que la décision précédente sur le maintien de la confidentialité;
- Le dépôt d'une version élaguée permet de concilier les intérêts en cause ; *a contrario*, cela est peu utile s'il n'y a pas d'intervenant et que la Régie a accès aux documents confidentiels complets.

Décision D-2006-25 (1^{er} février 2006)

Dans ce cas, la demande de confidentialité est également faite par lettre²¹.

« En l'espèce, la Régie n'a pas jugé opportun dans le présent dossier, pour des raisons d'ordre pragmatique, d'initier un débat sur la question de la confidentialité des documents visés par la demande du Transporteur. Dans ces circonstances, SÉ-AQLPA suggère à la Régie d'utiliser la même approche que celle adoptée dans les décisions D-2005-22 et D-2005-113 et de ne pas se prononcer de manière définitive à cet égard.

La Régie considère qu'effectivement un débat doit avoir lieu avant de trancher définitivement sur le caractère confidentiel des schémas unifilaires et des schémas d'écoulements de puissance. La Régie est donc disposée à accepter les demandes de traitement confidentiel du Transporteur, avec les mêmes réserves exprimées dans les décisions D-2005-22 et D-2005-113. » (page 15 — nous soulignons)

Toujours en termes de « conduite antérieure » ou de processus suivi par la Régie, il ressort de cette décision essentiellement ceci :

- La question du caractère confidentiel des schémas unifilaires et d'écoulement de puissance ne sera pas tranchée définitivement tant qu'un débat n'aura pas lieu sur cette question.

Notons, sans pousser trop loin l'exégèse du texte des décisions en question, que le contraire du « définitif » est le « provisoire », c'est-à-dire ce qui existait alors au niveau de la confidentialité de ces documents. Cela devrait normalement laisser entendre que la situation provisoire allait demeurer jusqu'à ce que la question soit tranchée définitivement à l'issue d'un débat.

Décision D-2006-36 (28 février 2006)

Cette décision est en continuité avec les précédentes et n'apporte rien de vraiment nouveau au niveau des attentes légitimes :

« Le Transporteur demande à la Régie de se prévaloir des dispositions de l'article 30 de sa loi constitutive pour reconnaître le caractère confidentiel des schémas

²¹ Voir note 25 au bas de la page 15 de la décision.

unifilaires et d'écoulement de puissance qui ont été déposés au dossier. Le GRAME ne s'est pas opposé à cette demande du Transporteur.

La Régie note que le Transporteur a déposé au dossier public une version élaguée des schémas d'écoulement de puissance en réponse aux questions 3.3 et 4.3 de la demande de renseignements no 1 de la Régie. La Régie encourage fortement le Transporteur à poursuivre dans cette voie et à évaluer à chaque occasion si une version élaguée d'un document comportant des renseignements confidentiels peut être déposée publiquement. La recherche d'une telle solution doit être privilégiée puisqu'elle est davantage compatible avec le caractère public des audiences.

En l'espèce, la Régie juge que les schémas d'écoulement de puissance élagués déposés au dossier public sont suffisants pour lui permettre de faire un examen adéquat de la demande. En conséquence, elle ne considère pas pertinent de conserver les schémas d'écoulement de puissance non élagués et elle les retournera donc au Transporteur.

Quant aux schémas unifilaires déposés sous les pièces HQT-5, document 1, Annexes B, C, E et F, et HQT-7, document 2 (en liasse), pages 33-39, la Régie est disposée à accepter la demande de traitement confidentiel du Transporteur, avec les mêmes réserves exprimées dans les décisions D-2005-22 et D-2005-113. » (pages 13 et 14 — nous soulignons)

Décision D-2007-08 (20 février 2007)

Dans ce cas, la demande de confidentialité a été soumise en réponse à une demande de renseignements de la Régie²². La requérante, dans sa lettre de transmission des documents dont elle demandait le traitement confidentiel, indique être confiante que, comme par le passé, la Régie va accepter la confidentialité des documents²³. À l'audition de cette demande, la requérante a soumis une preuve²⁴ et une affirmation solennelle.

Sur la base de cette preuve, la Régie décide comme suit :

« La Régie a jugé qu'il y avait lieu de faire droit à une telle demande de traitement confidentiel dans le contexte et pour les fins du présent dossier. D'une part, tel qu'elle le mentionnait dans sa décision D-2005-22, elle apprécie les impératifs de sécurité soulevés par le Transporteur. Elle a jugé prudent de rendre l'ordonnance demandée pour ce motif, même si un examen plus approfondi de la question n'a

²² Dossier R-3602-2006, pièce HQT-13, document 1, page 61.

²³ Dossier R-3602-2006, pièce B-12, lettre du 25 septembre 2006.

²⁴ Dossier R-3602-2006, notes sténographiques (NS), volume 4, pages 98 à 132.

pas été fait. D'autre part, elle a pris en considération le fait qu'aucun intervenant n'a manifesté le besoin d'avoir accès aux documents en question pour les fins du présent dossier, ni contesté la demande du Transporteur, et que ces documents ont été produits à la demande de la Régie.

Cela dit, de l'avis de la Régie, la preuve et l'argumentation du Transporteur se sont avérées, dans l'ensemble, assez sommaires, compte tenu des indications et des réserves qu'elle avait exprimées, lors du traitement d'une demande similaire du Transporteur, dans sa décision D-2005-22, en particulier aux pages 9 à 11 et 14. La Régie a fait état du cadre juridique d'analyse de demandes de cette nature dans sa décision D-2006-170. Le Transporteur devra apporter une considération plus concrète aux diverses indications qu'elle a émises dans ses décisions antérieures, lors de la présentation future de demandes similaires d'ordonnances de confidentialité. » (pages 57 et 58)

En termes de « conduite antérieure » ou de processus suivi par la Régie, il ressort de cette décision essentiellement ceci :

- Le fait qu'aucun intervenant n'ait demandé accès aux documents confidentiels est pris en compte pour statuer sur la confidentialité des documents;
- L'affirmation solennelle et la preuve soumise par la requérante dans ce cas sont jugées sommaires;
- La requérante est encore une fois invitée à tenir compte des diverses indications des décisions antérieures lors de futures demandes de traitement confidentiel de ce type de documents.

Décision D-2007-36 (3 avril 2007)

Cette décision, postérieure à la Décision sous étude, s'inscrivait dans la continuité de certaines autres décisions de la Régie. Dans ce cas, la requérante basait sa demande de confidentialité sur l'affirmation solennelle du chef Planification des réseaux régionaux. La Régie confirmait avoir déjà accepté la confidentialité de ce type d'informations :

« La Régie a déjà accepté de traiter confidentiellement ce type d'information, mais en émettant certaines réserves sur l'aspect sommaire de la preuve soumise en regard du préjudice appréhendé pouvant découler de la divulgation de ce type d'informations.

Dans le présent cas, la preuve est également sommaire mais montre néanmoins que ce type d'informations entre dans la catégorie des Critical Energy Infrastructure Information pouvant impliquer des questions de sécurité et qu'il comporte des données commerciales et confidentielles aux clients.

De plus, la Régie a reçu des observations écrites d'une seule personne intéressée, AQLPA/S.É. Cette dernière, bien qu'elle se dise inquiète de la perte d'outils de travail essentiels que sont les schémas unifilaires et d'écoulement de puissance et que cela nuise au caractère public des audiences, n'a pas demandé de prendre connaissance des informations en question. Donc, même en présumant d'un droit du public de prendre connaissance du contenu intégral de tout dossier de la Régie — ce sur quoi la Régie ne se prononce pas ici — le fait que personne n'ait demandé d'avoir accès aux Informations confidentielles doit être pris en considération.

Il faut également rappeler que la Régie et son personnel professionnel ont accès à ces informations confidentielles et ont donc été en mesure de les considérer aux fins de l'étude de la présente demande.

Dans ces circonstances, la Régie accepte la demande du Transporteur et interdit la divulgation, la publication ou la diffusion des Informations confidentielles. » (page 9)

3.3 CONCLUSION

Ainsi, puisque plusieurs décisions avaient été rendues sur la base d'une preuve dite « sommaire » par affirmation solennelle justifiant la confidentialité de documents, que ces décisions établissaient clairement que le caractère confidentiel des documents en question était reconnu non définitivement jusqu'à ce qu'un débat ait lieu sur cette question, qu'il n'y avait pas de partie pour soulever un tel débat, il importait, en toute équité procédurale et avant de changer cet état de fait, que la Régie prévienne clairement la requérante par demande de renseignements ou autrement, comme elle le fait régulièrement, pour amener les parties devant elle à compléter leur preuve et leurs explications.

En somme, la requérante est bien fondée d'invoquer des attentes légitimes en termes de processus ou de procédure découlant des décisions antérieures de la Régie et l'iniquité de la procédure suivie.

Dans le contexte, vu ses décisions antérieures et tenant compte particulièrement du fait que des demandes de confidentialité ont été acceptées sur la base d'une preuve semblable à celle

soumise par la requérante dans le dossier Wemindji, la Régie ne considère pas utile d'entendre une preuve additionnelle pour justifier la confidentialité des Documents confidentiels. La présente décision porte donc, tant sur la recevabilité en droit de la demande en révision que sur la question de fond, soit la confidentialité des Documents confidentiels.

Pour ces motifs,

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE la demande en révision;

RÉVOQUE la décision D-2007-17;

RECONNAÎT et **MAINTIENT** la confidentialité des pièces HQT-4, Document 1, annexes A et B, HQT-5, Document 1, annexes A, B et C et HQT-13, Document 2, annexe A, du dossier R-3613-2006.

Richard Lassonde
Régisseur

Michel Hardy
Régisseur

Richard Carrier
Régisseur

Hydro-Québec représentée par M^{es} F. Jean Morel et Carolina Rinfret;
S.É./AQLPA représenté par M^e Dominique Neuman.