

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

**PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL**

HYDRO-QUÉBEC

No R-3960-2016

Demandeur

et

**MUNICIPALITÉ DE SAINT-ADOLPHE-
D'HOWARD ET MUNICIPALITÉ
RÉGIONALE DE COMTÉ DES
PAYS-D'EN-HAUT**

Intervenant

**ARGUMENTATION DE LA MUNICIPALITÉ DE SAINT-ADOLPHE-D'HOWARD ET DE
LA MRC DES PAYS-D'EN-HAUT SUR LES DEMANDES D'ORDONNANCES DE
CONFIDENTIALITÉ ET DE NON-DIVULGATION**

ET

**CONTESTATION DE LA DEMANDE CONCERNANT LA CONFIDENTIALITÉ VISANT
LE DOCUMENT B-0038 – HQT-1, DOC. 3**

A. Argumentation de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut sur les demandes d'ordonnances de confidentialité et de non-divulgation

1. Contexte

- 1.1 Dans sa demande B-0002, Hydro-Québec dans ses activités de transport de l'électricité demande à la Régie de l'Énergie (« la Régie ») qu'elle rende une ordonnance interdisant la divulgation, la publication et la diffusion des renseignements contenus à l'annexe 1 de la pièce HQT-1, Document 1 (schémas unifilaires), à la pièce HQT-1, Document 2 (coûts détaillés), ainsi qu'à la pièce HQT-1, Document 2, Annexe 1 du projet (coûts annuels)¹, sans restriction quant à la durée de l'ordonnance.
- 1.2 Le 28 janvier 2016, dans leur demande d'intervention (C-MSAH-0002), la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et la Municipalité régionale de comté des Pays-d'en-Haut s'opposent à la demande d'ordonnance de confidentialité des coûts détaillés (pièce HQT-1, Document 2) et des coûts annuels (pièce HQT-1, Document 2, Annexe 1) étant donné qu'il s'agit d'une exception qui peut être accordée seulement lorsque le demandeur démontre que les motifs invoqués sont suffisamment graves pour établir que le respect de leur caractère confidentiel ou l'intérêt public le requiert.
- 1.3 Le 11 février 2016, SÉ-AQLPA soumet à la Régie une demande d'intervention dans laquelle l'organisme conteste la demande de confidentialité des schémas unifilaires relatifs au projet (pièce HQT-1, Document 1, Annexe 1), des coûts détaillés (pièce HQT-1, Document 2) ainsi que des coûts annuels (pièce HQT-1, Document 2, Annexe 1). SÉ-AQLPA soutient que le caractère public de l'audience devant la Régie prime sur les désirs d'Hydro-Québec de rendre ses documents confidentiels et est d'avis que l'accès confidentiel au dossier par les intervenants ne constitue pas un remède efficace, puisque cela empêcherait ces derniers de débattre des informations obtenues sur la place publique.

¹ Demande d'Hydro-Québec, B-0002, par. 8 et 9.

1.4 Le 22 mars 2016, la Régie rend la décision procédurale D-2016-043 dans laquelle elle accorde notamment le statut d'intervenant à la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et à la MRC des Pays-d'en-Haut en plus de reporter sa décision quant à la demande de confidentialité des documents. Cette question sera tranchée à titre de question préliminaire. Selon le calendrier fixé par la Régie, les arguments sur la confidentialité des documents d'Hydro-Québec étaient attendus pour le 15 avril 2016, tandis que ceux des intervenants devaient être soumis le 22 avril 2016.

2. Demande de confidentialité dans un contexte de compétence exclusive de régulation et d'audience publique

2.1 Hydro-Québec demande la confidentialité des documents précités dans un contexte de compétence exclusive de régulation publique de la Régie sur l'autorisation des équipements de transport d'électricité alors que la Régie a décidé que la demande d'autorisation d'une nouvelle ligne sera effectuée par voie d'audience publique avec participation de vive voix.

2.2 En vertu des articles 31 al. 1, 5^o et 73 LRÉ, l'Assemblée nationale confère à la Régie de l'énergie la compétence exclusive de régulation publique à l'égard de l'autorisation des équipements de transport d'Hydro-Québec :

« 31. La Régie a compétence exclusive pour: [...] »

5^o décider de toute autre demande soumise en vertu de la présente loi. [...]

73. Le transporteur d'électricité [...] [doit] obtenir l'autorisation de la Régie, aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement, pour:

1^o acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution; [...] »

2.3 Par ailleurs, le *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*², déterminé par la Régie et approuvé par le Conseil des ministres³, prévoit expressément à ses articles 2 et 5 que la demande d'autorisation d'Hydro-Québec doit⁴ obligatoirement contenir les renseignements sur les coûts de la solution préconisée et des autres solutions de la nature de ceux que la société veut maintenant garder confidentiels :

« 2. Toute demande d'autorisation en vertu du premier alinéa de l'article 1, doit être accompagnée des renseignements suivants: [...]

4° les coûts associés au projet; [...]

7° l'impact sur les tarifs incluant une analyse de sensibilité; [...]

9° le cas échéant, les autres solutions envisagées, accompagnées des renseignements visés aux paragraphes précédents.

5. Une demande d'autorisation visée au deuxième alinéa de l'article 1 est faite par catégorie d'investissements et doit comporter les informations suivantes:

1° la description synthétique des investissements et de leurs objectifs;

2° les coûts associés à chaque catégorie d'investissements;

3° la justification des investissements en relation avec les objectifs visés;

4° l'impact sur les tarifs;

5° l'impact sur la fiabilité du réseau de transport d'électricité et sur la qualité de prestation du service de transport d'électricité ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel. »

2.4 Ses dispositions reflètent également les liens étroits entre les pouvoirs de la Régie au chapitre de l'autorisation des équipements et sa fonction de régulation publique par excellence, soit la fixation et la surveillance des tarifs.

2.5 Suite aux différentes demandes dans le dossier R-3960-2016, la Régie a rendu la décision procédurale D-2016-043, dans laquelle elle statue au paragraphe 77 que

² RRQ, c. R-6.01, r. 2.

³ Art. 114 et 115 LRÉ.

⁴ *Loi sur l'interprétation*, LRQ, c. I-16, art. 51.

la demande d'Hydro-Québec sera évaluée par la voie procédurale d'une audience publique, en vertu de l'article 25(2) LRÉ. Cet article dispose :

« 25. La Régie doit tenir une audience publique:

1° lorsqu'elle procède à l'étude d'une demande faite en vertu des articles 48, 65, 78 et 80;

2° lorsqu'elle détermine les éléments compris dans les coûts d'exploitation et fixe un montant en application de l'article 59;

2.1° (paragraphe abrogé);

3° lorsque le ministre le requiert sur toute question en matière énergétique;

4° lorsqu'elle établit le mécanisme de réglementation incitative prévu à l'article 48.1.

La Régie peut convoquer une audience publique sur toute question qui relève de sa compétence. »

2.6 La demande d'ordonnance de confidentialité d'Hydro-Québec est prévue à l'article 30 de la Loi :

« 30. 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. »

2.7 De plus, cet article est situé dans la section IV de la Loi intitulée « Audiences publiques ». Donc, la structure de la *Loi sur la Régie de l'énergie* nous indique que les demandes de traitement confidentiel surviennent dans un contexte où le caractère public du processus constitue la règle et l'ordonnance en vertu de l'article 30, l'exception. Cet article doit donc s'interpréter restrictivement et de manière à permettre uniquement les dérogations au caractère public du

processus règlementaire dont la nécessité est établie. Comme le souligne la Régie à ce propos⁵ :

« [C]e n'est qu'exceptionnellement que [la Régie] accorde une ordonnance de traitement confidentiel en vertu de l'article 30 de la Loi. Cet article doit en effet être interprété de façon restrictive, car il constitue une exception à la règle générale du caractère public des audiences. »

2.8 L'historique législatif permet également de contextualiser l'article 30 de la Loi quant à l'intention du législateur, laquelle est de faire de la Régie un processus de régulation énergétique transparent et public⁶.

2.9 L'étude de la demande d'autorisation dans son contexte statutaire et règlementaire⁷ et de la demande de confidentialité des coûts des équipements qu'Hydro-Québec propose permet donc de conclure que :

- En adoptant la LRÉ, l'Assemblée nationale a établi un régime de régulation public et transparent d'Hydro-Québec ;
- Les questions de tarifs et de coûts se trouvent au cœur de ce régime ;
- L'approbation des équipements de transport de l'électricité fait partie du domaine des compétences de régulation exclusive de la Régie ;
- Le détail des coûts de tels équipements fait obligatoirement partie des renseignements requis pour obtenir leur autorisation pour la Régie ;
- Dans l'exercice de ses pouvoirs exclusifs, la Régie a déterminé que la demande d'Hydro-Québec sera étudiée et décidée moyennant une audience publique de vive voix avec la participation d'intervenants.

⁵ D-2009-163, par. 11. Voir également : D-2014-029, par. 5, D-2010-151, par. 17, D-2009-016, p. 118.

⁶ Gouvernement du Québec, *L'énergie au service du Québec : Une perspective de développement durable*, 1996, p. 12,19, 21, 22,105; Assemblée nationale, Journal des débats, le Ministre Guy Chevrette, 35^e législature, 2^e session (25 mars 1996 au 21 octobre 1998), le jeudi 19 décembre 1996 - Vol. 35 N° 73 (p. 130).

⁷ *Loi sur l'interprétation*, LRQ, c. I-16, art. 41.1.

2.10 Quant à lui, l'article 30, lu et appliqué selon ses termes et dans tout son contexte, établit clairement que :

- Le caractère public des renseignements produits dans le cadre d'une demande est présumé ;
- Le fardeau de demander et de démontrer la nécessité d'une ordonnance de la Régie repose sur Hydro-Québec ;
- Cette démonstration comporte obligatoirement les éléments suivants :
 - Le caractère confidentiel des renseignements et que la protection de ce caractère est requise; ou
 - L'intérêt public requiert l'interdiction ou la restriction de leur divulgation.

2.11 En demandant une ordonnance de confidentialité après 20 ans de divulgation des détails des coûts des équipements proposés, Hydro-Québec ignore le caractère public du régime de régulation, les compétences et les décisions de la Régie, en particulier la décision D-2016-043. Hydro-Québec propose à la Régie une vision du processus d'autorisation des équipements de transport comme une affaire privée et administrative dans laquelle la confidentialité devient presque automatique. La Régie devrait refuser cette vision et le renversement effectif du fardeau de preuve à l'article 30 LRÉ qu'elle opérerait.

3. Réponse aux arguments d'Hydro-Québec sur la demande d'interdiction de publication

3.1 À la lumière de notre étude du contexte de la demande de confidentialité et de l'application de l'article 30 LRÉ lorsque la Régie exerce ses compétences exclusives et commande la tenue d'une audience publique avec la participation de vive voix des intervenants, nous démontrerons qu'Hydro-Québec n'a pas relevé le fardeau de la preuve.

3.2 En l'espèce, Hydro-Québec tient à rendre les coûts détaillés et les coûts annuels du projet confidentiels à tout jamais. Or, le traitement public et transparent des coûts d'investissement dans le secteur énergétique est une des pierres angulaires de la LRÉ.

3.3 De plus, la question ne revient pas uniquement à s'attarder aux intérêts des intervenants, lesquels pourraient éventuellement souscrire à une entente de

confidentialité. Le véritable enjeu est de déterminer si, en accueillant une demande de traitement confidentiel, la Régie porte atteinte aux droits des membres de la société civile ainsi qu'à la presse d'avoir accès à un processus de régulation public, transparent et ouvert. En effet, des dossiers comme R-3960-2016 sont des dossiers auxquels se penchent les citoyens des municipalités touchées. Le processus de régulation et les décisions de la Régie à cet égard suscitent de réels débats au sein des communautés concernées. Ainsi, le droit à un processus de régulation transparent et ouvert a des impacts concrets sur la participation citoyenne à la régulation du secteur énergétique.

- 3.4 Contrairement à ce que semble suggérer Hydro-Québec en ce qui a trait à l'article 30 LRÉ, il n'existe pas un droit acquis à la confidentialité des documents⁸ et la démarche à suivre pour obtenir une ordonnance de non-publication ne se résume pas à remplir les exigences formelles des articles 33 et 34 du *Règlement sur la procédure de la Régie*⁹. Pour obtenir une ordonnance de traitement confidentiel, Hydro-Québec doit se décharger du fardeau de la preuve tel qu'énoncé à l'article 30 LRÉ. Or, Hydro-Québec ne relève pas son fardeau de preuve.
- 3.5 Hydro-Québec allègue dans son argumentation que l'article 30 LRÉ ne contient aucune référence quant à l'intérêt du public dans la publicité des débats judiciaires, contrairement à l'article 151 des *Règles de la Cour fédérale*. Qu'il suffise de mentionner que l'article 30 LRÉ est dans la section « Audiences publiques » de la LRÉ, ce qui implique que la procédure observée conformément à cette section de la LRÉ est nécessairement publique, de même que les documents qui y sont déposés.
- 3.6 À bien des endroits, l'argumentation d'Hydro-Québec sur la confidentialité ne semble pas tenir compte de la décision D-2016-043 du présent dossier.
- 3.7 Ainsi, sur la question de savoir quelle solution serait examinée par la Régie, Hydro-Québec a soumis plusieurs décisions inapplicables selon lesquelles la Régie étudie le projet d'Hydro-Québec seulement¹⁰. À ce sujet, la Régie est cependant claire au paragraphe 55 de la décision D-2016-043 lorsqu'elle statue que « la solution 3 préconisée par la [Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard] et

⁸ B-0026 (HQT-3, Document 1), p. 8.

⁹ B-0026 (HQT-3, Document 1), p. 14, 15.

¹⁰ B-0026 (HQT-3, Document 1), p. 9 et 10. Il s'agit des décisions suivantes : D-2009-068, D-2009-109, D-2010-036, D-2011-124.

la MRC n'est pas un projet alternatif, mais bien une autre solution envisagée par Hydro-Québec, mais non retenue par ce dernier. » Ainsi, la Régie étudiera et comparera la solution retenue par Hydro-Québec et les autres solutions proposées lors de la tenue de l'audience publique sur le dossier¹¹.

3.8 La finalité derrière l'insistance erronée d'Hydro-Québec voulant que la Régie n'étudie que la solution qu'elle préconise n'est pas expliquée dans l'argumentation d'Hydro-Québec sur la confidentialité. Cependant, dans la mesure où le but est de soutenir que les coûts n'ont pas à être divulgués parce que l'étude d'une demande d'autorisation à l'article 73 LRÉ n'emporte pas l'étude comparée des coûts de plus d'une solution, la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et la MRC soutiennent qu'une telle interprétation est profondément erronée et contraire à la Loi, les Règlements, la jurisprudence de la Régie et sa décision D-2016-043.

3.9 Tel que mentionné plus haut, la Régie a décidé de tenir une audience sur le dossier R-3960-2016, permettant la pleine participation des intervenants dans le dossier¹². Refusant la décision de la Régie, sans pour autant en demander la révision, l'argumentation d'Hydro-Québec sur la confidentialité souligne à grands traits qu'il s'agit d'une audience publique non obligatoire, parce qu'ordonnée en vertu de l'article 25(2) LRÉ. Plusieurs fois dans son argumentation, Hydro-Québec écrit que la demande d'autorisation n'est pas soumise *a priori* à l'audience publique¹³. Selon Hydro-Québec, étant donné que l'audience publique est discrétionnaire, alors le fardeau de l'article 30 LRÉ devient moins difficile à relever pour la demande d'ordonnance de traitement confidentiel.

3.10 En plus de nier la décision D-2016-043, l'interprétation d'Hydro-Québec est erronée, car ce n'est pas parce qu'il n'y a pas d'audience publique que le dossier déposé à la Régie n'est pas présumé public. Dans le présent cas, le dossier devant la Régie est public et à plus forte raison, la Régie a ordonné la tenue d'une audience publique. De ce fait, c'est le principe de la publicité des débats qui prime dans le présent dossier.

3.11 Par ailleurs, au soutien de sa demande, Hydro-Québec cite de nombreuses décisions de la Régie impliquant Gaz Métro dans lesquelles la Régie aurait fait droit à une demande d'ordonnance d'interdiction de publication de la ventilation

¹¹ Décision D-2016-043, Dossier R-3960-2016, par. 55, 57.

¹² *Id.*, par. 77.

¹³ B-0026 (HQT-3, Document 1), p. 13.

des coûts du projet. Or, ces décisions ne sont pas pertinentes dans le présent dossier. La question n'est pas de savoir si Gaz Métro a réussi par le passé à obtenir une ordonnance de confidentialité, mais bien si Hydro-Québec est justifiée d'en demander une en l'espèce.

3.12 Subsidiairement, les ordonnances de traitement confidentiel demandées par Hydro-Québec à la Régie n'ont pas de restriction quant à leur durée¹⁴. Les décisions impliquant Gaz Métro citées par Hydro-Québec induisent en erreur, car dans tous les cas cités, les ordonnances d'interdiction de publication avaient une restriction quant à leur durée, soit la durée de la construction dans la majorité des cas¹⁵. Il nous paraît inapproprié de rendre une ordonnance de confidentialité sans restriction quant à sa durée. Hydro-Québec justifie sa demande par le maintien de la concurrence. Or, à court ou à moyen terme, les informations relatives aux coûts ne seront d'aucune aide pour un soumissionnaire.

3.13 De plus, une demande d'ordonnance de traitement confidentiel éternelle apparaît contraire à l'application de l'article 33(3) du *Règlement sur la procédure de la Régie*, car celui-ci spécifie que la personne qui requiert un traitement confidentiel doit indiquer la période pendant laquelle le traitement confidentiel est requis. Si les coûts détaillés des projets présents et futurs ne sont jamais divulgués au grand public, alors la société civile ne sera jamais en mesure de comparer et d'être pleinement informée de la régulation du secteur énergétique québécois.

3.14 En l'espèce, les renseignements sur les coûts divulgués depuis toujours dans les dossiers sous l'article 73 LRÉ n'ont pas le « caractère confidentiel » requis à l'article 30 LRÉ. De plus, il est clair que l'intérêt public milite en faveur de la divulgation des coûts détaillés et des coûts annuels, étant donné que la transparence de la régulation du secteur énergétique telle qu'instaurée par l'Assemblée nationale en adoptant la LRÉ est synonyme d'intérêt public.

¹⁴ B-0026 (HQT-3, Document 1), p. 14.

¹⁵ D-2015-115, D-2015-070, D-2015-011, D-2014-209, D-2014-195, D-2014-149, D-2011-149, D-2007-102.

4. Le traitement confidentiel des schémas unifilaires

4.1 Hydro-Québec soumet à la Régie que les schémas unifilaires (pièce HQT-1, Document 1, Annexe 1) doivent faire l'objet d'une ordonnance d'interdiction de publication parce que ces schémas contiennent des informations sensibles qui ne doivent pas tomber entre les mains de personnes malveillantes¹⁶. La Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et la MRC des Pays-d'en-Haut tiennent premièrement à spécifier qu'elles ne se sont pas opposées à la confidentialité des schémas unifilaires (HQT-1, Document 1, Annexe 1). Dans sa réponse à la demande de renseignements no. 1 de la Régie, Hydro-Québec décrit également les mesures prises à l'interne pour assurer la confidentialité des documents dont le traitement confidentiel est demandé¹⁷. Or, plus loin, Hydro-Québec admet que « dans le cas du présent dossier, Hydro-Québec a fourni exceptionnellement ces schémas à la municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard [...], le tout étant considéré confidentiel, pour des fins de compréhension et de présentation des solutions envisagées. »¹⁸.

4.2 De plus, tel qu'exposé dans notre lettre du 14 avril 2016, le traitement confidentiel du document du 28 mai 2015 (maintenant HQT-1, document 3, sous pli confidentiel) n'a jamais été demandé aux représentants de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut¹⁹. Même Hydro-Québec admet dans sa lettre du 21 avril 2016 qu'elle ne peut affirmer avoir mentionné la confidentialité des schémas lors de la réunion du 28 mai 2015²⁰. Le manque de constance dans le traitement des documents porte atteinte à leur confidentialité réclamée par Hydro-Québec.

5. Conclusion

5.1 Pour les motifs exposés ci-haut, nous demandons à la Régie de :

- Refuser d'accorder à Hydro-Québec sa demande de traitement confidentiel des coûts détaillés du projet (HQT-1, Document 2).
- Refuser d'accorder à Hydro-Québec sa demande de traitement confidentiel des coûts annuels du projet (HQT-1, Document 2, Annexe 1).

¹⁶ B-0026 (HQT-3, Document 1), p. 28.

¹⁷ B-0024, (HQT-2, Document 1), p. 12.

¹⁸ B-0024, (HQT-2, Document 1), p. 21.

¹⁹ C-MSAH-0013, p. 2.

²⁰ B-0036, p. 2.

B. Contestation de la demande concernant la confidentialité visant le document B-0038 – HQT-1, Doc. 3

1. Le 21 avril 2016, Hydro-Québec a envoyé une lettre à la Régie et aux représentants de la Municipalité et de la MRC dans laquelle la société demande le traitement confidentiel du document utilisé le 28 mai 2015, du moins dans la mesure où il renferme des schémas unifilaires et d'écoulement de puissance. Cependant, la Municipalité et la MRC s'opposent à la demande de confidentialité contenue dans la lettre du 21 avril 2016 (B-0036), notamment en ce que ladite lettre mentionne :

Le Transporteur demande à la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et la MRC des Pays-d'en-Haut de prendre toutes les mesures requises afin de conserver la confidentialité des informations suivantes contenues au Rapport, à savoir : les figures 1 à 4 qui sont des schémas de liaison simplifiés ainsi que l'annexe B qui contient des schémas d'écoulement de puissance. Il n'est donc pas possible d'en révéler le contenu lors de l'audience ou ailleurs.

2. Comme les figures 1 à 4 ne constituent pas les schémas unifilaires, mais des produits dérivés de ceux-ci, la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et la MRC s'opposent à leur caractère confidentiel et à leur dépôt sous pli confidentiel.
3. Au contraire, les figures 1 à 4 doivent rester publiques, car il est nécessaire d'y référer pour pouvoir établir les arguments de la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et de la MRC des Pays-d'en-Haut lors de l'audience publique devant la Régie.
4. Aussi, ces documents sont nécessaires pour effectuer la comparaison entre les solutions 1 et 3, conformément à la décision D-2016-043.
5. Enfin, comme les modifications schématiquement reproduites dans les figures sont mentionnées aux pages 14 à 16 de HQT-1, document 1 et, pour la solution 1, sont illustrées à la figure 2 de la page 11 de HQT-1, document 1, il devient incohérent et complètement inapproprié de ne pas pouvoir référer publiquement au contenu des figures 1 à 4 du rapport du 28 mai 2015.

6. Pour ces motifs, la Municipalité de Saint-Adolphe-d'Howard et la MRC des Pays-d'en-Haut s'objectent à la demande d'Hydro-Québec de traiter confidentiellement les documents remis à la rencontre du 28 mai 2015 et demandent à la Régie de refuser le traitement confidentiel desdits documents.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS

Montréal, le 22 avril 2016

(s) Franklin S. Gertler

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE

par : Franklin S. Gertler, avocat
Aldred Building
507 Place d'Armes, bur 1701
Montréal, Québec H2Y 2W8
t (514) 798-1988