D É C I S I O N

QUÉBEC **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

D-2025-062	R-4271-2024	9 juin 2025

PRÉSENTE :

Esther Falardeau
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision relative à la demande d'ordonnance de traitement confidentiel du Transporteur et aux demandes de paiement de frais des intervenants

Demande d'autorisation du budget des investissements 2025 pour les projets du Transporteur dont le coût individuel est inférieur à 65 millions de dollars

Demanderesse :

Hydro-Québec
représentée par Me Yves Fréchette.

Intervenants :

Association Hôtellerie Québec et Association Restauration Québec (AHQ-ARQ)
représenté par Me Steve Cadrin;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI)
représentée par Me Marie-Pierre Boudreau et Me André Turmel;

Regroupement pour la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques (RTIEÉ)
représenté par Me Dominique Neuman.

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION 5

2 OBJET DE LA DEMANDE DE TRAITEMENT CONFIDENTIEL 7

3 CADRE JURIDIQUE 8

4 APPLICATION DES CRITÈRES 9

4.1 POSITION DU TRANSPORTEUR 10

4.2 POSITION DE L'AHQ-ARQ 15

4.3 POSITION DU RTIEÉ 16

4.4 OPINION DE LA RÉGIE 18

5 FRAIS DES INTERVENANTS 27

6 FRAIS RÉCLAMÉS ET FRAIS OCTROYÉS 28

DISPOSITIF 30

1 INTRODUCTION

[1] Le 1er août 2024, Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande d'autorisation de son budget des investissements 2025 pour les projets dont le coût individuel est inférieur à 65 M$ (les Projets inférieurs au seuil), en vertu des articles 31 (5˚) et 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*[1] (la Loi) et des articles 1 et 5 du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*[2]. Le budget total demandé par le Transporteur s'établit à 1 100 M$. Le Transporteur demande également de lui permettre de réallouer jusqu'à 65 M$ entre les catégories d'investissements[3].

[2] Le 26 septembre 2024, le Transporteur dépose une demande relative au traitement confidentiel de certaines informations, pour une période sans restriction quant à sa durée (la Demande). Celle-ci est accompagnée d'une déclaration sous serment de monsieur Stéphane Desbiens[4].

[3] Le 20 novembre 2024, la FCEI met fin à son intervention[5].

[4] Le 20 novembre[6] et le 16 décembre 2024, l'AHQ-ARQ dépose ses mémoires, lesquels contiennent sa recommandation de ne pas approuver la Demande[7].

---

1 RLRQ c. R-6.01.
2 RLRQ c. R-6.01, r.2.
3 Pièce B-0002.
4 Pièce B-0013.
5 Pièce C-FCEI-0006.
6 Pièce C-AHQ-ARQ-0014, p. 13.
7 Pièce C-AHQ-ARQ-0016, p. 5.

[5] Le 3 février 2025, la Régie rend sa décision D-2025-015[8] sur le fond et réserve sa décision quant à la Demande. Elle transmet également sa demande de renseignements (DDR) nº 2 au Transporteur, qui y répond le 25 février 2025[9].

[6] Les 4 et 5 mars 2025, l'AHQ-ARQ et le RTIEÉ déposent respectivement leurs commentaires sur la Demande[10].

[7] Le 6 mars 2025, la Régie transmet sa DDR nº 3 au Transporteur, qui y répond le 13 mars 2025[11].

[8] Le 18 mars 2025, l'AHQ-ARQ et le RTIEÉ déposent respectivement leurs commentaires à la suite des réponses du Transporteur à la DDR nº 3 de la Régie[12].

[9] Le 21 mars 2025, le Transporteur répond aux commentaires des intervenants[13].

[10] Les 22 et 23 avril 2025, l'AHQ-ARQ et le RTIEÉ déposent respectivement leur demande de remboursement de frais[14]. Le 29 avril 2025, le Transporteur mentionne qu'il s'en remet à la discrétion de la Régie quant aux demandes de frais présentées par les intervenants[15].

[11] La présente décision porte sur la Demande, ainsi que sur les demandes de remboursement de frais des intervenants.

---

8 Décision D-2025-015.
9 Pièce B-0039, déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0038.
10 Pièces C-ARQ-AHQ-0021 et C-RTIEÉ-0025.
11 Pièce B-0044, déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0043.
12 Pièces C-ARQ-AHQ-0022, C-RTIEÉ-0026 et C-RTIEÉ-0027.
13 Pièce B-0048.
14 Pièces C-ARQ-AHQ-0024 et C-RTIEÉ-0029.
15 Pièce B-0050.

2 OBJET DE LA DEMANDE DE TRAITEMENT CONFIDENTIEL

[12] Le Transporteur demande à la Régie de rendre une ordonnance interdisant la divulgation, la publication et la diffusion des informations caviardées contenues à la pièce B-0011[16], y incluant toutes réponses à des DDR correspondantes[17] (les Informations) et ce, pour une période sans restriction quant à sa durée[18].

[13] Les Informations caviardées de la pièce B-0011 sont présentées au tableau A1-1 de l'annexe 1[19], lequel s'intitule « *Interventions d'ajout de transformation prévues dans les postes satellites afin de pallier les dépassements de capacité prévus de 2025 à 2028 et dont le flux d'investissement débute en 2025* » (le Tableau A1-1).

[14] Le Tableau A1-1présente les ajouts de transformation prévus pour cinq postes. Les Informations portent sur les éléments suivants :

- L'année de mise en service prévue (qui se situe entre 2025 et 2028);
- Les actions prévues;
- Les éléments déclencheurs;
- La valeur de la CLT (MVA) avant intervention;
- La valeur de la CLT (MVA) après intervention;
- Les données prévisionnelles de charges (MVA) (2024-2025 à 2027-2028).

---

16 Déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0010.

17 Pièces B-0017 (déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0016), B-0019 (déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0018), B-0027 (déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0026), B-0039 (déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0038), et B-0044 (déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0043).

18 Pièce B-0013.

19 Pièce B-0011, p. 39.

3 CADRE JURIDIQUE

[15] Dans le cadre du présent dossier, la Régie doit déterminer si, en vertu de l'article 30 de la Loi, elle doit rendre, tel que demandé par le Transporteur, une ordonnance de traitement confidentiel à l'égard des Informations.

[16] Les critères justifiant une ordonnance restreignant le caractère public de la justice ont été établis dans une série d'arrêts de la Cour suprême du Canada, dont les enseignements s'appliquent devant la Régie[20].

[17] Selon ces arrêts et plus particulièrement selon les arrêts Sierra Club et Sherman, pour obtenir gain de cause, la personne qui demande au tribunal d'exercer son pouvoir discrétionnaire de façon à limiter la publicité des débats doit établir que sa demande rencontre les trois critères suivants :

(1) La publicité des débats judiciaires pose un risque sérieux pour un intérêt public important;
(2) L'ordonnance sollicitée est nécessaire pour écarter ce risque sérieux pour l'intérêt mis en évidence, car d'autres mesures raisonnables ne permettront pas d'écarter ce risque;
(3) Sur le plan de la proportionnalité, les avantages de l'ordonnance l'emportent sur ses effets négatifs.

[18] La Régie procède à l'analyse de ces trois critères sur la base de la preuve présentée par le Transporteur.

---

[20] *Dagenais* c. *Société Radio-Canada* [1994] 3 R.C.S. 835 (Dagenais), *R.* c. *Mentuck*, [2001] 3 R.C.S. 442, 2001 CSC 76 (Mentuck), *Société Radio-Canada* c. *La Reine* 2011 CSC 3, [2011] 1 R.C.S. 65, *Sierra Club du Canada* c. *Canada (ministère des Finances)* 2002 CSC 41 (Sierra Club), *Sherman (Succession)* c. *Donovan*, 2021 CSC 25 (Sherman).

4 APPLICATION DES CRITÈRES

Critère 1 : La publicité des renseignements pose-t-elle un risque sérieux pour un intérêt public important ?

[19] À cette étape, la Régie doit déterminer si la divulgation des Informations ferait courir un risque sérieux à un intérêt public important.

a) Le Transporteur a-t-il établi un intérêt public important ?

[20] L'intérêt en jeu pour le Transporteur a trait à la sécurité de son réseau, dont son maintien et son intégrité, tel qu'il appert de la déclaration sous serment de monsieur Stéphane Desbiens :

> 17. Bien que le Transporteur divulguait ces informations publiquement auparavant, l'évolution des menaces fait en sorte que la publication des Informations confidentielles représente un risque à la sécurité et au maintien du réseau de transport d'Hydro-Québec et par conséquent au service électrique de la clientèle[21].

[21] Le Transporteur souligne également qu'en cas de sabotage réussi à la suite de la divulgation des Informations, il y pourrait y avoir bris de service électrique avec des conséquences significatives pour la clientèle résidentielle, mais également sur les charges commerciales et industrielles, pouvant causer des perturbations des infrastructures essentielles et des pertes économiques importantes au Québec[22].

[22] L'AHQ-ARQ et le RTIEÉ ne remettent pas en question l'intérêt public important soulevé par le Transporteur.

---

[21] Pièce B-0013, par. 17.

[22] Pièce B-0044, p. 9.

[23] La Régie retient de la preuve que des actes de sabotages sur des postes peuvent avoir des conséquences importantes sur le service électrique de la clientèle et sur le bon fonctionnement de la société[23].

[24] **Ce faisant, la Régie est d'avis que l'intérêt en jeu, soit la protection des infrastructures du Transporteur (maintien de la sécurité, de l'intégrité et continuité de service) à l'encontre d'actes malveillants, constitue un intérêt public important.**

b) Le Transporteur a-t-il établi que la publicité des Informations menace sérieusement (risque sérieux) cet intérêt public important (la sécurité du réseau) ?

4.1 POSITION DU TRANSPORTEUR

[25] Le Transporteur souligne l'évolution des menaces envers les infrastructures électriques et explique le contexte qui prévaut au niveau international, pour appuyer sa demande d'ordonnance de traitement confidentiel.

[26] Il explique également l'utilité des informations pour un acteur de menaces et les particularités de son réseau, qui font en sorte qu'une attaque sur ses infrastructures pourrait avoir d'importantes conséquences. Le Transporteur soumet notamment, à cet égard, que bien que les infrastructures d'Hydro-Québec soient à risque comme ailleurs en Amérique du Nord ou dans le monde par des campagnes de sabotage, le système électrique d'Hydro-Québec a une forte charge par utilisateur, un maillage de réseau moins important, une inertie plus faible et des niveaux de tension plus élevés que ceux des réseaux voisins. Les conséquences d'un sabotage comme celui en Caroline du Nord, tel qu'expliqué dans sa preuve, pourraient être plus importantes au Québec[24].

---

23 Pièce B-0039, p. 8.

24 Pièce B-0039, p. 15.

Évolution des menaces et du contexte international

[27] Le Transporteur indique que bien qu'il ait divulgué les Informations publiquement auparavant, l'évolution des menaces fait en sorte que la publication des Informations représente un risque à la sécurité et au maintien du réseau de transport d'Hydro-Québec et, par conséquent, au service électrique de la clientèle.

[28] Le Transporteur soumet que l'évolution du contexte international est marquée par l'augmentation des sabotages et de la propagande, le ciblage accru du secteur électrique, la hausse des attaques terroristes et des incidents physiques, l'augmentation de l'intérêt des acteurs de menaces, la désinformation et polarisation, ainsi que l'utilisation du secteur énergétique comme arme[25].

[29] Il allègue que ces dernières années, la volonté des acteurs de menaces de cibler le secteur électrique, tant physiquement que cybernétiquement, a considérablement augmenté. En 2024, une firme de cybersécurité, spécialisée dans les systèmes de contrôle industriels, suivait 18 cyberacteurs de la menace contre le secteur électrique, soit 7 de plus qu'en 2021[26]. Il ajoute que le nombre global d'attaques terroristes contre des infrastructures électriques est en hausse.

[30] Le Transporteur souligne par ailleurs que le gouvernement du Canada indique publiquement que cette menace est réelle et applicable au Canada et donc au Québec. D'ailleurs, le Transporteur indique qu'Hydro-Québec a déjà été victime de cyberattaques revendiquées par des acteurs de menaces soutenus par un État hostile et le sera certainement encore dans le futur. Ainsi, le Transporteur affirme qu'Hydro-Québec, par ses fonctions stratégiques, son étendue, sa visibilité et sa place symbolique dans la société québécoise, constitue l'une des infrastructures qui pourraient être ciblées par ces mouvances[27].

---

[25] Pièce B-0039, p. 11.
[26] Pièce B-0039, p. 12.
[27] Pièce B-0039, p. 14.

Valeur et utilité des informations pour un acteur de menaces

[31] En ce qui a trait à la valeur des Informations pour les acteurs de menaces, le Transporteur soumet que les actes de sabotage, qu'ils soient physiques ou par cyberattaques, sont précédés d'une phase de reconnaissance pour collecter des renseignements. Les acteurs de menaces exploitent ainsi toutes les ressources accessibles, notamment les sites internet et les documents publics, pour développer une meilleure compréhension des réseaux électriques et améliorer leurs stratagèmes d'attaque[28].

[32] Aussi, le Transporteur soumet que les Informations offrent des renseignements additionnels par rapport aux données publiques. Ainsi, la publication des Informations offre une visibilité et une exactitude additionnelles par rapport aux informations disponibles ailleurs sur Internet et que, prises seules ou en combinaison avec d'autres informations, pourraient permettre à un acteur de menaces d'effectuer un acte de sabotage et d'avoir de sérieux impacts sur le réseau de transport[29].

[33] Le Transporteur indique qu'entre les mains de personnes malveillantes, les informations pourraient procurer des indices quant aux vulnérabilités des installations du réseau de transport utiles à la commission de méfaits, dont les conséquences seraient supportées par le Transporteur et sa clientèle[30].

[34] Aussi, le Transporteur affirme que les données du présent dossier constituent une mise à jour de données publiées antérieurement et qu'il est erroné de prétendre que la publication antérieure de données équivaut à leur publication aujourd'hui. L'objectif de la publication régulière des données est précisément de les mettre à jour et, selon lui, il demeure pertinent de les caviarder, même si certaines n'ont pas changé[31].

[35] Le Transporteur ajoute que parce que les postes touchés par la demande du budget des investissements sont normalement plus « *petits* » et que la liste des postes visés par la présente demande est limitée, soit cinq postes, il considère que le risque associé est

---

28 Pièce B-0039, p. 7.
29 Pièce B-0039, p. 10 et 11.
30 Pièce B-0030, p. 16.
31 Pièce B-0039, p. 19.

moindre que dans le dossier tarifaire dont l'information confidentielle offre une vue complète du réseau. Or, même si la quantité de données est plus limitée au présent dossier, il est d'avis que ces données permettent tout de même à une personne malveillante de mieux cibler ses actions, à la fois pour les cinq postes visés au présent dossier et pour des postes semblables.

[36] De plus, le Transporteur souligne qu'il doit désormais, par cohérence avec sa nouvelle approche par rapport à la confidentialité de ses données d'exploitation et de planification, demander la protection des écoulements de chaque poste dans toutes ses demandes afin d'empêcher la combinaison des données entre dossiers[32].

[37] Le Transporteur explique par ailleurs de manière particulière le risque de préjudice que pose la publication de chacune des catégories des Informations visées par la Demande.

[38] Le Transporteur soumet que les colonnes « Actions » et « Éléments déclencheurs » du Tableau A1-1 contiennent des informations quant à la localisation des transformateurs, le nombre de transformateurs dans les postes, les capacités des transformateurs ajoutés et la nature précise du dépassement de capacité qui déclenche le projet. Le Transporteur considère que ces données peuvent aider un acteur de menaces à mieux cibler ses actes de sabotage et d'en apprécier l'impact[33].

[39] En ce qui a trait au nombre de transformateurs dans chaque poste, le Transporteur affirme que cette information aide à l'interprétation de schémas disponibles sur Internet et permet, en combinaison des autres Informations, de cibler des équipements spécifiques aux fins expliquées à la preuve déposée sous pli confidentiel[34].

[40] Ainsi, une liste de postes avec leurs capacités et leurs transformateurs facilite les recherches et analyses manuelles, ainsi que celles effectuées par des outils informatiques plus sophistiqués.

---

32 Pièce B-0013, p. 5, par.21.

33 Pièce B-0048, p. 19.

34 Pièce B-0038 (déposée sous pli confidentiel), p. 9.

[41] Le Transporteur soumet que les informations sur les capacités de transformation et les informations d'exploitation permettent à un acteur de menaces de prioriser ses actes en fonction de l'utilisation prévue de différents équipements.

[42] Ces informations ne peuvent pas être précisément inférées à partir de schémas Google ou des données publiques sur les postes et niveaux de tension. Pour un acteur de menaces cherchant à prioriser ses sabotages en fonction de la charge, le Transporteur indique que le niveau de tension est un bon indicateur, la capacité limite de transformation (CLT) est un meilleur indicateur que la tension et la prévision de charge est un meilleur indicateur que la CLT.

[43] En ce qui a trait aux calendriers de dépassements de marge, ceux-ci pourraient permettre à un acteur de menaces d'établir une corrélation entre les vulnérabilités des équipements du Transporteur et le moment opportun pour s'exécuter. Ils permettent également, avec les précisions sur le nombre de transformateurs, de contextualiser les informations sur les marges[35].

[44] Le Transporteur ajoute qu'avec notamment la capacité, un potentiel acteur de menaces peut calculer la marge dans un poste aux fins expliquées dans sa preuve déposée sous pli confidentiel[36].

[45] Le Transporteur ajoute que les informations principales qu'il souhaite protéger sont les caractéristiques nominales, capacités et marges d'exploitation des transformateurs[37]. Les Informations, confidentielles au présent dossier, présentent, selon le Transporteur, le même risque que celui expliqué plus spécifiquement dans sa preuve déposée sous pli confidentiel et pourraient être regroupées aux informations semblables présentes dans d'autres dossiers[38].

---

35 Pièce B-0039, p. 9.

36 Pièce B-0038 (déposée sous pli confidentiel), p. 9.

37 Pièce B-0039, p. 11, lignes 3 à 5.

38 Pièce B-0039, p. 10.

4.2 POSITION DE L'AHQ-ARQ[39]

[46] L'intervenant recommande à la Régie de ne pas approuver la Demande.

[47] L'AHQ-ARQ constate que les Informations ont été rendues publiques sous une forme semblable depuis au moins 10 ans et ne voit pas en quoi la situation serait différente aujourd'hui et ferait en sorte que le Transporteur en vienne à conclure que la diffusion publique de telles informations permettrait d'identifier des vulnérabilités qui pourraient être utiles à des personnes malveillantes, afin d'impacter le système électrique de la clientèle québécoise.

[48] L'intervenant ne voit pas comment les données prévisionnelles de charge et la CLT des postes seraient une information utile à de telles personnes, alors qu'elles ont déjà, dans la version publique des Informations, le nom des postes en dépassement de capacité. L'AHQ-ARQ est d'avis que ce type d'informations n'est pas du tout du même type que les schémas unifilaires et de liaisons.

[49] L'intervenant ajoute que lorsqu'appelé par l'AHQ-ARQ, le Transporteur n'a pu établir un lien entre l'incident de sabotage par arme à feu de deux postes en boucle en Caroline du Nord en décembre 2022 et la divulgation des Informations et expliquer lesquelles auraient pu être utilisées pour mener à un incident semblable.

[50] Aussi, l'AHQ-ARQ indique qu'en ce qui a trait au nombre de transformateurs par poste et leurs caractéristiques nominales, il s'agit d'une information plutôt statique qui est déjà publique.

[51] L'AHQ-ARQ trouve également surprenante l'affirmation du Transporteur à l'effet que l'accès aux Informations dont les marges et les possibilités de dépassement de la CLT pourraient aider à mieux cibler des attaques sur certains postes. Cela paraît surprenant, alors que ce dernier indique habituellement qu'il respecte toujours ses critères de fiabilité et qu'il prévoit des transferts de charge et/ou des plans de contingence pour ce faire dans certains cas particuliers.

---

[39] Pièce C-AHQ-ARQ-0021.

[52] Aussi, sans procéder à un balisage exhaustif, l'AHQ-ARQ indique avoir effectué une recherche auprès d'un des réseaux voisins, soit Hydro One, qui démontre que cette entreprise rend publiques toutes les informations que le Transporteur veut garder confidentielles.

4.3 POSITION DU RTIEÉ[40]

[53] Le RTIEÉ recommande à la Régie de s'abstenir d'indiquer que la localisation des transformateurs, les niveaux de transformation des postes et leur catégorisation pourraient devenir une information confidentielle.

[54] Le RTIEÉ recommande également de ne pas déclarer confidentiels le nombre de transformateurs dans un poste ou leur niveau de transformation, ni les Informations. Il recommande toutefois que les informations caviardées de la réponse à la DDR n° 2 de la Régie demeurent confidentielles.

[55] Tout d'abord, selon le RTIEÉ, il est faux d'affirmer que, par ses ordonnances, la *Federal Energy Regulatory Commission* (la FERC) considère que ces informations doivent être traitées comme confidentielles ou qu'elle l'impose aux entités américaines. Il soumet à cet effet que contrairement au Québec où le droit civil l'amène à déterminer en amont si une information doit ou non demeurer confidentielle, la FERC a adopté l'approche inverse selon laquelle, en amont, tout est aisément déclaré confidentiel si l'assujetti le demande, de sorte que c'est au demandeur d'accès d'avoir le fardeau de démontrer, au cas par cas, si un accès à de l'information déjà confidentielle devrait lui être accordé.

[56] Selon le RTIEÉ, les ordonnances de la FERC ne fournissent pas de guide susceptible d'aider la Régie à déterminer ce qui mériterait la confidentialité ou la divulgation. C'est à la Régie qu'il appartient d'exercer sa propre discrétion et de formuler, au besoin, ses propres critères aux fins d'arbitrer entre l'objectif de publicité des débats et celui de la sécurité.

---

40 Pièce C-RTIEÉ-0025.

[57] Selon le RTIEÉ, le fardeau que le Transporteur doit surmonter au présent dossier pour obtenir la confidentialité des Informations consiste à démontrer que leur divulgation accroîtrait son risque sécuritaire de manière « *sérieuse et importante* », au point où cet inconvénient surpasse l'inconvénient de restreindre le principe de base du caractère public des dossiers et des débats devant la Régie.

[58] Il affirme que la localisation des cinq postes visés au présent dossier est déjà divulguée publiquement par le Transporteur dans sa preuve non confidentielle, de même que la localisation de certains postes spécifiques dont il traite au dossier R-4270-2024. Ce que le Transporteur semble ne pas vouloir divulguer, c'est la liste complète, qu'il a assemblée, des postes énoncés dans son État de transformation des postes au dossier R-4270-2024.

[59] Pourtant, le RTIEÉ mentionne que tous les postes peuvent être individuellement localisés par le public, à la fois à partir des cartes sur internet et, jusqu'à présent, dès qu'un dossier devant la Régie comporte une demande d'autorisation d'investissement pour construire ou modifier un tel poste. De plus, les postes déjà existants sont énumérés aux États de transformation des postes déposés dans tous les dossiers antérieurs du Transporteur.

[60] À partir du moment où les niveaux de transformation d'un poste sont déjà publics, il semble au RTIEÉ que les niveaux de transformation de chaque transformateur dans chaque poste serait soit déduits de ce qui précède, soit n'apporteraient pas par eux-mêmes de risque sécuritaire sérieux additionnel.

[61] En plus de ces niveaux de transformation, la connaissance du nombre de transformateurs dans un poste et du fait qu'un projet d'investissements en accroîtrait le nombre ou les remplacerait constituent aussi des composantes essentielles au caractère public des débats sur l'autorisation de ces investissements, notamment aux fins de les comparer publiquement à des solutions alternatives. Ainsi, si des investissements à un poste sont susceptibles d'amener des impacts locaux préoccupant la population des communautés visées, il doit pouvoir être possible au public de discuter des alternatives et d'en comparer les impacts.

[62] Le RTIEÉ rappelle qu'Hydro-Québec informe déjà le public, dans la version caviardée du Tableau A1-1, qu'il s'agit d'« *ajout de transformation* » dans cinq « *postes satellites* » qu'HQT désigne nommément et dont les niveaux de transformation sont publiquement indiqués, ceci « afin de pallier les dépassements de capacité prévus de 2025 à 2028 et dont le flux d'investissement débute en 2025 »[41].

[63] Or une fois cette information publiquement connue, ces deux colonnes n'offrent aucune « *information critique* » additionnelle.

[64] Selon le RTIEÉ, les informations contenues aux colonnes initiales « Année de MES prévue » ainsi que celles sur les « Valeurs CLT » (avant et après investissement) et celles des « Données prévisionnelles de charges (MVA) » révèlent clairement ici des informations supplémentaires à celles déjà publiques. Mais les communautés et industries desservies par un poste sont déjà publiques et ce, pour tous les postes du Transporteur au Québec. S'il existe un risque sécuritaire, il réside donc dans la connaissance publique de ces informations et non dans l'information supplémentaire que comporteraient les colonnes initiales « Année de MES prévue » ainsi que celles sur les « Valeurs CLT » et celles des « Données prévisionnelles de charges (MVA) » du Tableau A1-1.

[65] Or, compte tenu de ce qui précède, il semble exagéré pour le RTIEÉ de croire que la connaissance des charges annuelles exactes, par année, et des capacités actuelles de transformation avec leurs dates de dépassement et d'ajouts constitue une information supplémentaire qui soit tellement critique que sa confidentialité serait plus importante que le principe général du caractère public des dossiers et des débats devant la Régie.

4.4 OPINION DE LA RÉGIE

[66] Selon la Régie, il est raisonnable de penser que, selon la prépondérance des probabilités, la divulgation des Informations pose un risque sérieux à l'intérêt public important soulevé par le Transporteur.

---

41 Pièce C-RTIEÉ-0025, p. 37.

[67] Cette conclusion repose sur l'utilité des Informations pour un acteur de menaces, la gravité du préjudice pouvant résulter d'une attaque sur un poste et le contexte international, dont la menace grandissante à l'égard des infrastructure énergétiques, dont les réseaux électriques et plus particulièrement les postes de transformation.

[68] Il est à noter que suivant l'arrêt Sherman, lorsque le préjudice appréhendé peut être grave, comme en l'espèce, la probabilité qu'il se matérialise n'a pas à être vraisemblable, « mais elle doit tout de même être plus que négligeable, fantaisiste ou conjecturale » :

> [98] Comme le soutiennent à juste titre les fiduciaires, ce n'est pas seulement la probabilité du préjudice appréhendé qui est pertinente lorsqu'il s'agit d'évaluer si un risque est sérieux, mais également la gravité du préjudice lui-même. Lorsque le préjudice appréhendé est particulièrement sérieux, il n'est pas nécessaire de démontrer que la probabilité que ce préjudice se matérialise est vraisemblable, mais elle doit tout de même être plus que négligeable, fantaisiste ou conjecturale. La question consiste finalement à savoir si le présent dossier permettait au juge de première instance de discerner de manière objective l'existence d'un risque sérieux de préjudice physique.

[69] De plus, selon cet arrêt, le fait que certaines informations soient déjà dans le domaine public n'est pas suffisant pour conclure que l'ordonnance sollicitée n'est pas nécessaire. Le fait que certains renseignements soient déjà accessibles quelque part dans la sphère publique n'empêche pas qu'une diffusion additionnelle de ceux-ci puisse nuire davantage à l'intérêt, en particulier si la diffusion appréhendée de renseignements très sensibles est plus large ou d'accès plus facile[42].

Utilité des informations pour un acteur de menaces

[70] La Régie retient tout d'abord de la preuve que les Informations pourraient être utiles à un acteur de menaces afin d'être en mesure d'effectuer un ciblage plus précis de sabotage par rapport au ciblage qu'il pourrait faire avec l'information déjà publique, dans le but de mieux prioriser ses actions.

---

[42] *Sherman (Succession)* c. *Donovan*, 2021 CSC 25, par. 81.

[71] Elle retient à cet égard que les informations présentées aux colonnes « Actions » et « Éléments déclencheurs » peuvent aider un acteur de menaces à mieux cibler ses actes de sabotage et d'en apprécier l'impact, en ce que ces colonnes contiennent notamment des informations quant au nombre de transformateurs dans les postes, les capacités des transformateurs ajoutés et la nature précise du dépassement de capacité qui déclenche un projet d'investissement. Aussi, en ce qui a trait plus précisément à la colonne « Éléments déclencheurs », la Régie retient l'affirmation du Transporteur à l'effet que plusieurs facteurs peuvent nécessiter un projet de rehaussement de poste et que les éléments déclencheurs, tels que les dépassements de CLT, de CLT estivales et de CLT de zones, permettent de contextualiser les informations sur les vulnérabilités.

[72] La Régie retient également qu'en ce qui a trait au nombre de transformateurs dans chaque poste, cette information aide à l'interprétation de schémas disponibles sur Internet et permet, en combinaison des autres Informations, de cibler des équipements spécifiques aux fins expliquées à la preuve déposée sous pli confidentiel[43].

[73] La Régie note qu'en ce qui a trait à la capacité de transformation, elle permet à un acteur de menaces de prioriser ses actes en fonction de l'utilisation prévue de différents équipements. Aussi, pour un acteur de menaces cherchant à prioriser ses sabotages en fonction de la charge, la Régie retient que le niveau de tension est un bon indicateur, la CLT est un meilleur indicateur que la tension et la prévision de charge est un meilleur indicateur que la CLT.

[74] La Régie retient par ailleurs qu'en ce qui a trait aux calendriers de dépassements de marge, ceux-ci pourraient permettre à un acteur de menaces d'établir une corrélation entre les vulnérabilités des équipements du Transporteur et le moment opportun pour s'exécuter. Ils permettent également, avec les précisions sur le nombre de transformateurs, de contextualiser les informations sur les marges[44].

---

43 Pièce B-0038 (déposée sous pli confidentiel), p. 9.

44 Pièce B-0039, p. 10.

[75] La Régie note par ailleurs qu'une liste de postes avec leurs capacités et leurs transformateurs facilite les recherches et analyses manuelles, ainsi que celles effectuées par des outils informatiques plus sophistiqués.

[76] Ensuite, la Régie est d'avis que les Informations, telles que présentées, contribuent à une meilleure compréhension du fonctionnement du réseau dans son ensemble et facilitent l'identification des meilleures cibles aux fins de commettre un acte malveillant.

[77] La Régie note à cet égard l'affirmation du Transporteur à l'effet que bien que les postes touchés par la demande du budget des investissements soient normalement plus « *petits* » et que la liste des postes visés par la présente demande est limitée, soit cinq postes, le risque associé est moindre que dans le dossier tarifaire dont l'information confidentielle offre une vue complète du réseau. Or, la Régie retient de la preuve que les Informations au présent dossier, bien que plus limitées qu'au dossier tarifaire R-4270-2024, permettent tout de même à une personne malveillante de mieux cibler ses actions, à la fois pour les cinq postes visés au présent dossier et pour des postes semblables.

[78] La Régie note à cet effet l'affirmation du Transporteur selon laquelle il demande la protection de ce type d'information dans ses dossiers auprès de la Régie, afin d'éviter que celles-ci puissent être regroupées à partir de différents dossiers et causer des impacts importants.

[79] La Régie note de la preuve que les actes de sabotage, qu'ils soient physiques ou par cyberattaques, sont précédés d'une phase de reconnaissance pour collecter des renseignements. Les acteurs de menaces exploitent ainsi toutes les ressources accessibles, notamment les sites internet et les documents publics, pour développer une meilleure compréhension des réseaux électriques et améliorer leurs stratagèmes d'attaque.

[80] Aussi, la Régie retient que les Informations ne peuvent pas être précisément inférées à partir de schémas Google ou des données publiques sur les postes et niveaux de tension. Or, des acteurs de menaces pourraient mieux cibler leurs actes à l'endroit du secteur électrique en combinant les données publiques et les Informations.

[81] Aussi, en ce qui a trait au fait que les Informations ont fait l'objet d'une diffusion publique dans le passé et sont accessibles sur internet, la Régie retient de la preuve du Transporteur que c'est la mise à jour de ces informations qui fait l'objet d'une demande de traitement confidentiel. La Régie est d'avis que la publication antérieure n'équivaut pas à la publication contemporaine de données mises à jour.

Gravité du préjudice

[82] La Régie est d'avis que la preuve du Transporteur démontre que les préjudices associés à des actes de sabotage sur des postes peuvent être graves.

[83] La Régie retient à cet effet les impacts d'un acte de sabotage tels que décrits par le Transporteur à sa preuve déposée sous pli confidentiel[45].

[84] La Régie retient aussi de la preuve que les acteurs malveillants visent l'accomplissement d'attaques ciblées afin de causer des impacts importants sur le réseau et que la divulgation des Informations pourrait contribuer à faciliter le ciblage d'attaques plus importantes sur des cibles à impact maximal. La Régie note à cet égard que le cumul des informations déposées à la Régie, dont les Informations, pourrait permettre aux acteurs de menaces d'identifier les vulnérabilités du réseau de transport.

[85] La Régie retient à cet effet qu'en cas d'attaques ciblées, les vulnérabilités critiques ainsi que les particularités du réseau, telles qu'identifiées par le Transporteur, dont une forte charge par utilisateur, un maillage de réseau moins important que les réseaux voisins, une inertie plus faible et des niveaux de tension plus élevés peuvent entrainer de graves préjudices au réseau et, de ce fait, à la clientèle[46].

---

45 Pièce B-0038 (déposée sous pli confidentiel), p. 11.

46 Pièce B-0048, p. 14.

[86] La Régie retient par ailleurs de la preuve que des attaques réussies sur les équipements du Transporteur pourraient causer des bris de service avec des conséquences significatives pour la clientèle touchée, tel que plus amplement décrit dans la preuve déposée sous pli confidentiel[47].

[87] La Régie juge également probante l'affirmation du Transporteur à l'effet qu'au-delà des conséquences pour la charge résidentielle, une attaque pourrait avoir de lourdes conséquences sur les autres charges, soit sur les charges commerciales et les charges industrielles. Notamment, certaines charges essentielles sont vulnérables au sabotage de leur alimentation électrique. Des actes de sabotage comme en Caroline du Nord, mais sur des postes qui alimentent certaines charges spécifiques, pourraient causer des perturbations sur des infrastructures essentielles et des pertes économiques importantes au Québec[48].

[88] La Régie retient également de la preuve du Transporteur que plusieurs éléments relevés dans le document *The Hard Reset : A Terrorgram Production*[49] sont applicables au Québec, dont les conséquences du sabotage d'un transformateur de poste, telles que plus amplement décrites à la preuve déposée sous pli confidentiel[50].

Contexte international/Menace grandissante

[89] La Régie retient des propos du Transporteur que selon le contexte international actuel, le risque d'une attaque contre le réseau électrique d'Hydro-Québec est en augmentation depuis les dernières années.

[90] Ce contexte fait état d'une menace grandissante de la part des acteurs de menaces (EVCI[51] et États hostiles) à l'égard des infrastructure énergétiques, dont les réseaux électriques et, plus particulièrement, des postes de transformation. Certains adhérents aux mouvances de l'EVCI ont démontré leur intention d'attaquer des infrastructures

---

47 Pièce B-0043 (déposée sous pli confidentiel), p. 9.

48 Pièce B-0044, p. 9.

49 Document de propagande diffusé par le « *Terrorgram Collective* », partagé au sein de groupes extrémistes sur des applications cryptées, non disponibles en ligne, pièce B-0044, p. 6.

50 Pièce B-0043 (déposée sous pli confidentiel), p. 7.

51 Extrémisme violent à caractère idéologique (EVCI).

électriques en Amérique du Nord, tandis que certains États ont la capacité d'attaquer des infrastructures en Amérique du Nord et mènent des activités de reconnaissance pour s'y préparer[52]. À cet égard, la Régie retient que plusieurs complots ou attaques contre des postes électriques ont eu lieu en Amérique du Nord avant et après décembre 2022.

[91] La Régie retient par ailleurs que la propagande des mouvances de l'EVCI encourage des attaques visant autant des postes stratégiques, pour provoquer des impacts régionaux significatifs, que des postes qui alimentent des installations non électriques, indépendamment de leur niveau de tension et que c'est dans ce contexte que le Transporteur considère la menace contre les postes électriques dans son ensemble.

[92] Aussi, la Régie note qu'Hydro-Québec a été la cible d'une attaque réussie en avril 2023, revendiquée par un groupe cyberactiviste supportant les intérêts d'un État hostile. Cette attaque par déni de service a eu pour conséquence de rendre indisponibles le site web principal d'Hydro-Québec ainsi que certains services connexes, notamment Info Panne[53].

[93] La Régie constate par ailleurs qu'Hydro-Québec a été la cible d'attaques supplémentaires, lesquelles n'ont toutefois pas eu de conséquences sur le réseau électrique. Le Transporteur précise à cet effet son estimation de la fréquence d'occurrence de tels actes de sabotage[54].

Conclusion sur le premier critère

[94] Considérant la preuve quant à l'utilité des renseignements pour un acteur de menaces, la gravité du préjudice qui pourrait résulter d'une attaque et la preuve relative aux menaces grandissantes qui guettent les réseaux électriques et l'estimation de la fréquence d'occurrence d'actes malveillants présentée par le Transporteur, la Régie est d'avis que la probabilité que le risque appréhendé par le Transporteur se matérialise en

---

52 Pièce B-0039, p. 12 et suivantes.

53 Pièce B-0044, p. 4.

54 Pièces B-0044, p. 5, et B-0043, p. 5.

raison de la divulgation des Informations paraît « plus que négligeable, fantaisiste ou conjecturale »[55].

[95] **Pour l'ensemble des considérations énoncées ci-dessus, la Régie est d'avis que la divulgation des Informations au présent dossier rencontre le premier volet du test Sierra Club/Sherman, à savoir que celle-ci présente un risque sérieux à un intérêt public important.**

Critère 2 : L'ordonnance sollicitée est-elle nécessaire pour écarter ce risque sérieux ?

[96] Ayant conclu que la divulgation des Informations pose un risque sérieux à la sécurité du réseau, la Régie doit déterminer s'il existe d'autres solutions raisonnables que l'ordonnance de traitement confidentiel aux fins de ne pas divulguer les Informations.

[97] Selon la Régie, il n'existe pas d'autres solutions raisonnables. En effet, le Transporteur divulgue publiquement, au présent dossier, les renseignements non visés par une éventuelle ordonnance de traitement confidentiel en déposant un document caviardé au dossier public. Le Transporteur propose également aux intervenants l'accès aux Informations, après signature d'une entente de confidentialité.

[98] **Selon la Régie, le volet 2 du test Sierra Club/Sherman est également satisfait.**

Critère 3 : Sur le plan de la proportionnalité, les avantages de l'ordonnance l'emportent-ils sur ses effets négatifs ?

[99] Le troisième critère du test Sierra Club/Sherman 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.

---

[55] *Sherman (Succession)* c. *Donovan*, 2021 CSC 25, par. 98.

[100] En ce qui a trait à ses effets bénéfiques, l'émission d'une ordonnance de traitement confidentiel comporte l'avantage de restreindre l'accès à un ensemble d'informations pouvant procurer des indices quant aux vulnérabilités des installations du réseau de transport utiles à la planification et la commission de méfaits, dont les conséquences seraient supportées par le Transporteur et sa clientèle.

[101] Une telle ordonnance comporte ainsi l'avantage de mieux protéger la clientèle et la société en général des risques et préjudices pouvant résulter de la divulgation des Informations.

[102] 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.

[103] En effet, la Régie est d'avis, d'une part, que priver le public des informations n'est pas susceptible de l'empêcher de comprendre ni les enjeux, ni les décisions rendues dans le cadre du présent dossier.

[104] D'autre part, comme l'indique le Transporteur, la nature très technique des informations est telle qu'elle est peu susceptible d'être utile à un public non averti ou non spécialisé.

[105] Finalement, 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 de traitement confidentiel.

[106] **Compte tenu de ce qui précède, même si l'ordonnance de confidentialité privera le public de renseignements spécifiques sur certains postes, la Régie est d'avis que les avantages associés à cette ordonnance sont supérieurs aux effets néfastes de celle-ci.**

[107] **La Régie est donc d'avis que le troisième volet du test de Sierra Club/Sherman est satisfait.**

[108] Considérant que la Demande du Transporteur rencontre les trois volets du test des arrêts Sierra Club et Sherman, **la Régie accueille cette dernière et ordonne le traitement confidentiel des informations caviardées de l'annexe 1 de la pièce B-0011**[56]**, déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0010, ainsi que des informations caviardées déposées en réponses aux demande de renseignements aux pièces B-0019**[57]**, B-0017**[58]**, B-0027**[59]**,B-0039**[60] **et B-0044**[61] **et en interdit la divulgation, la publication et la diffusion pour une période sans restriction quant à sa durée.**

5 FRAIS DES INTERVENANTS

[109] En vertu de l'article 36 de la Loi, la Régie peut ordonner au Transporteur de payer, en tout ou en partie, des frais aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations, sans limiter son pouvoir discrétionnaire de juger de l'utilité de la participation des intervenants à ses délibérations et du caractère nécessaire et raisonnable des frais encourus.

[110] *Le Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie* (le Règlement)[62] et le *Guide de paiement des frais 2020* (le Guide)[63] encadrent les demandes de paiement de frais que la Régie peut payer ou ordonner de payer.

[111] L'article 42 du Règlement prévoit qu'un participant, autre que le transporteur d'électricité ou un distributeur, peut déposer à la Régie une demande de paiement de frais.

---

56 Pièce B-0011, p. 39.
57 Déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0018.
58 Déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0016.
59 Déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0026.
60 Déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0038.
61 Déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0043.
62 RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1.
63 *Guide de paiement des frais 2020*.

[112] La Régie évalue le caractère nécessaire et raisonnable des frais réclamés par les intervenants en tenant compte des critères prévus à l'article 11 du Guide. Elle évalue également l'utilité de la participation des intervenants à ses délibérations en tenant compte des critères prévus à l'article 12 du Guide. Le remboursement des taxes est effectué en fonction du statut fiscal de chaque intervenant.

6 FRAIS RÉCLAMÉS ET FRAIS OCTROYÉS

[113] Dans sa lettre donnant suite à une demande d'un délai supplémentaire du Transporteur pour lui permettre de répondre à la DDR n° 3 de la Régie, la Régie a invité les intervenants à déposer leur demande de paiement de frais relatifs à l'examen des conclusions recherchées par le Transporteur dans sa demande d'ordonnance de traitement confidentiel, au plus tard le 22 avril 2025[64].

[114] Le total des frais réclamés par l'AHQ-ARQ et le RTIEÉ pour leur participation à l'examen du présent dossier totalise 22 682,69 $, incluant les taxes.

[115] L'AHQ-ARQ réclame un montant de 5 253,00 $ pour le remboursement de ses frais[65].

[116] Le RTIEÉ quant à lui réclame un montant de 17 429,69 $ pour le remboursement de ses frais. L'intervenant souligne le caractère actif, ciblé et structuré de son intervention, de même que le caractère sobre et raisonnable des frais réclamés[66]. De plus, le RTIEÉ mentionne qu'il a voulu être particulièrement exhaustif dans son examen et ses réponses aux arguments du Transporteur au soutien de sa Demande.

---

64 Pièce A-0016, p. 2.

65 Pièce C-AHQ-ARQ-0024.

66 Pièces C-RTIEÉ-0028 et C-RTIEÉ-0029.

[117] Le Transporteur s'en remet à la discrétion de la Régie pour déterminer l'utilité et la pertinence des participations ainsi que le caractère nécessaire et raisonnable des frais réclamés par les intervenants[67].

[118] La Régie juge que les interventions du RTIEÉ et de l'AHQ-ARQ ont été pertinentes et utiles à son délibéré en ce qui a trait à la demande d'ordonnance de traitement confidentiel du Transporteur.

[119] En ce qui a trait au montant réclamé par l'AHQ-ARQ, la Régie est d'avis que celui-ci est justifié et raisonnable.

[120] Aussi, bien que les frais réclamés par le RTIEÉ semblent élevés, la Régie considère que le travail exhaustif effectué justifie d'octroyer le montant réclamé, lequel est raisonnable dans les circonstances.

[121] **Par conséquent, la Régie accorde à l'AHQ-ARQ et au RTIEÉ la totalité des frais réclamés.**

[122] La Régie présente les frais réclamés et les frais octroyés pour chacun des intervenants au tableau suivant.

TABLEAU 1

FRAIS RÉCLAMÉS ET OCTROYÉS (TAXES INCLUSES)

Intervenants	Frais réclamés ($)	Frais accordés ($)
AHQ-ARQ	5 253,00	5 253,00
RTIEÉ	17 429,69	17 429,69
TOTAL	**22 682,69**	**22 682,69**

67 Pièce B-0050.

[123] **Pour ces motifs**,

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE la Demande du Transporteur et **INTERDIT** la divulgation, la publication et la diffusion, pour une période sans restriction quant à sa durée, des informations caviardées de l'annexe 1 de la pièce B-0011[68], déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0010, ainsi que des informations caviardées déposées en réponses aux demande de renseignements aux pièces B-0019[69], B-0017[70], B-0027[71], B-0039[72] et B-0044[73];

OCTROIE aux intervenants les montants indiqués au tableau 1 de la présente décision;

ORDONNE au Transporteur de payer aux intervenants, dans un délai de 30 jours, les montants octroyés par la présente décision.

Esther Falardeau
Régisseur

---

68 Pièce B-0011, p. 39.
69 Déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0018.
70 Déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0016.
71 Déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0026.
72 Déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0038.
73 Déposée sous pli confidentiel comme pièce B-0043.