

99 11 90

ROSLIN, Alex

Demandeur

c.

HYDRO-QUÉBEC

Organisme public

L'OBJET DU LITIGE

Le 2 juin 1999, le demandeur s'adresse à l'organisme en ces termes :

« FILE: 1

« I would like to request access to a number of documents in the possession of Hydro-Quebec and its subsidiary entities, such as the James Bay Energy Society:

- 1) the entire collection(s) of documents and any other material related to the negotiations between Hydro-Quebec, the Quebec government, the Crees and Inuit regarding the James Bay and Northern Quebec Agreement of 1975. Specifically, I am interested in acquiring access to documents and other material dating from 1971 to 1976.
- 2) any index(es) and/or list(s) of the documents related to the collection(s) described in (1).
- 3) any document that describes which companies and/or individuals received the contracts from Hydro-Quebec and its subsidiary entities to build the La Grande complex in each of its phases, including contracts for engineering, contractor(s), construction director and project manager.
- 4) the entire collection(s) of documents of documents (sic) and any other material related to the relocation of the community of Fort George to Chisasibi.
- 5) any index(es) and/or list(s) related to the collection(s) described in (4). »

« FILE: 2

« I would like to request access to a number of documents in the possession of Hydro-Quebec and its subsidiary entities, such as the James Bay Energy Society:

- 1) Maintenance and inspection documents related to the Hydro-Quebec transportation and distribution systems in the Montreal and Monteregie regions covering the past six years. By this, I mean any annual reports of maintenance and inspections, any lists of maintenance and inspection documents, summaries of said documents, financial documents related to maintenance and inspections in the said regions, etc.
- 2) The report entitled Explotation Securitaire des Barrages for the year 1998 covering all of Hydro-Quebec's installations.
- 3) Any document of a similar nature to that in 2) above -- i.e. that summarizes inspections and maintenance of hydro-electric facilities -- for the La Grande region covering the year 1998.
- 4) (a) A list or index of all emergency plans published by Hydro-Quebec for all regions. (b) A list or index of all emergency plans published by Hydro-Quebec for La Grande region.
- 5) The most recently published "Rapports de comportement statutaire" issued by the Section Etudes de comportement, Secteur Maintenance PT LG2/Nemiscau," for: a) the Barrage principal CD-00, and b) the Digue CD-05.
- 6) Any documents that explain the policy of risk management or risk assessment in effect at Hydro-Quebec. »

Le 22 juin 1999, M^e Renée Malo, chargée d'équipe, Accès et régie d'entreprise à l'organisme (ci-après nommée « la responsable »), répond que celui-ci fait les démarches nécessaires pour analyser la demande, mais qu'il ne peut traiter la

demande dans les 20 jours prescrits par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹ et qu'un délai supplémentaire de 10 jours est nécessaire conformément à l'article 47 de la *Loi sur l'accès*.

Le 29 juin 1999, l'organisme répond à chacune des demandes d'accès « FILE 1 » et « FILE 2 ».

EN CE QUI CONCERNE LA DEMANDE D'ACCÈS « FILE 1 »

L'organisme invoque l'article 126 de la *Loi sur l'accès* concernant les points 1 et 2 de la demande et requiert d'être autorisé à ne pas en tenir compte.

En ce qui concerne le point 3 de la demande, l'organisme lui fait parvenir la liste des entreprises ayant participé à la réalisation des première et deuxième phases du Complexe hydroélectrique de La Grande Rivière (25 pages). Il précise toutefois qu'il ne détient aucun autre document relativement à cette demande.

En ce qui concerne les points 4 et 5 de la demande, l'organisme transmet une copie de la Convention de Chisasibi intervenue le 14 avril 1978 entre le Grand Conseil des Cris (du Québec), la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, Hydro-Québec, le gouvernement du Canada et le ministre des Affaires indiennes du Canada (142 pages). Il précise toutefois qu'il ne détient aucun autre document relativement à ces demandes.

¹ L.R.Q., c. A-2.1 (ci-après nommée « *Loi sur l'accès* » ou « la loi »).

Le 28 juillet 1999, le demandeur requiert l'intervention de la Commission d'accès à l'information du Québec (ci-après nommée « la Commission ») pour réviser la décision de la responsable.

Le 17 octobre 2000, une audience a lieu à Montréal et est continuée les 3 novembre 2000, 5 et 6 juin 2001.

LA PREUVE DE LA DEMANDE D'ACCÈS « FILE 1 »

D'entrée de jeu, le demandeur se désiste du point 1 de sa demande d'accès « File 1 ».

La procureure de l'organisme fait entendre la responsable sur le point 2 de la demande concernant « Any index(es) and/or list(s) of the documents related to the collection(s) described in (1) ».

Ces documents, archivés sous l'identification « Convention de la Baie James » sont contenus dans 29 boîtes. Tout ce qui a trait à cette partie de la demande est survenu avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès*. Donc, à cette époque, il n'y avait aucune obligation de tenir à jour un index.

Afin de répondre à la demande d'accès, l'organisme devait confectionner une liste correspondant à un index, ce qu'il n'est pas tenu de faire conformément à l'article 15 de la *Loi sur l'accès* :

15. Le droit d'accès ne porte que sur les documents dont la communication ne requiert ni calcul, ni comparaison de renseignements.

La responsable précise avoir demandé à l'archiviste de lui donner tout ce qui existe concernant cette partie de la demande, incluant une liste ou un index, mais

ceux-ci n'existent pas. Lorsqu'un document est requis, il faut « fouiller », de dire le témoin, dans les 29 boîtes.

Il ajoute que l'organisme a déjà fait parvenir au demandeur tous les documents qu'il détenait relativement aux points 3 à 5 inclusivement de cette demande.

EN CE QUI CONCERNE LA DEMANDE D'ACCÈS « FILE 2 »

L'organisme invoque l'article 126 de la *Loi sur l'accès* concernant le point 1 de la demande et requiert d'être autorisé à ne pas tenir compte de cette partie de la demande. Il s'agit de :

« 1) Maintenance and inspection documents related to the Hydro-Quebec transportation and distribution systems in the Montreal and Monteregie regions covering the past six years. By this, I mean any annual reports of maintenance and inspections, any lists of maintenance and inspection documents, summaries of said documents, financial documents related to maintenance and inspections in the said regions, etc. »

LA PREUVE DU POINT 1 DE LA DEMANDE D'ACCÈS « FILE 2 »

La procureure de l'organisme fait entendre la responsable sur ce point. Celle-ci témoigne que le réseau de transport de la Ville de Montréal est composé de 38 postes et celui de la Ville de Laval, de 7 postes. Dans chaque poste, des données existent pour l'appareillage électrique, les automatismes, les structures et l'exportation. Les données de ces 45 postes sont en partie informatisées et en partie manuelles. Pour repérer ces informations, il serait nécessaire de déployer quatre équipes à temps plein pendant deux mois.

Le réseau couvre 130 kilomètres de lignes souterraines et 832 kilomètres de conducteurs. Tout le travail d'entretien des lignes est consigné par les employés.

La demande d'accès vise à récupérer toutes ces notes, qui sont en partie informatisées et en partie manuelles. Celles-ci se retrouvent à plusieurs endroits et il faudrait déployer deux équipes à temps plein pendant un mois.

En ce qui concerne le réseau de transport de la Montérégie, la responsable témoigne qu'il est composé de 74 postes. Le fonctionnement est identique à celui de Montréal : dans chaque poste, des données existent pour l'appareillage électrique, les automatismes, les structures et l'exportation. Les données de ces 74 postes sont en partie informatisées et en partie manuelles. Pour les repérer, il serait nécessaire de déployer quatre équipes à temps plein pendant deux mois.

Sur le territoire de la Montérégie, le réseau couvre 3012 kilomètres de lignes souterraines. La responsable évalue que le temps et la main-d'œuvre nécessaires pour récupérer l'information requise pour satisfaire la demande d'accès sont les mêmes que ceux pour Montréal.

En ce qui concerne le réseau de distribution de Montréal et de la Montérégie, la responsable témoigne qu'il est composé de 3000 et 3600 kilomètres de lignes de distribution respectivement. Elle évalue que le temps nécessaire pour récupérer l'information requise pour satisfaire la demande d'accès est de deux mois à temps plein.

La responsable termine, sur ce point de la demande, en précisant qu'elle devra consacrer un mois de son temps pour la traiter et, qu'en principe, le tout exigerait 12 équipes travaillant pendant trois mois de façon concomitante.

Quant au point 6 de cette demande concernant la politique de la gestion du risque, la responsable remet au demandeur, séance tenante, une copie de la conférence intitulée « La gestion intégrée du risque dans l'entreprise : l'expérience

d'Hydro-Québec », Profil financier section « la gestion intégrée des risques d'affaires et le rapport annuel 1999 », section sur les risques, donnée par M. Marcil, directeur principal, Contrôle et gestion, de l'organisme.

Le document concernant la politique « Notre Régie d'entreprise » a déjà été remis au demandeur lors de la réponse de l'organisme.

Ce dernier se déclare satisfait des documents reçus concernant cette partie de la demande.

Quant au point 2 de la demande relativement à l'exploitation sécuritaire des barrages pour l'année 1998, la responsable témoigne que ce document n'était pas disponible au moment de la demande.

Quant au point 3 de la demande concernant les documents qui résument les inspections et entretiens des aménagements d'Hydro-Québec pour l'année 1998 dans la région de La Grande, la responsable témoigne qu'il n'existe aucun autre document que celui mentionné au point 2.

La responsable continue que le point 4 de la demande relativement à une liste ou index des plans d'urgence pour toutes les régions publiés par l'organisme n'existe pas, de même que pour la région de La Grande.

Elle ajoute que les « Rapports de comportement statutaire » mentionnés au point 5 de la demande n'existent plus depuis 1997. À la date de la demande d'accès, continue le témoin, le rapport mentionné au n° 2 de cette demande, en réponse au point 5, n'était pas disponible. Il existe à présent une copie, laquelle est remise au demandeur séance tenante.

Le demandeur considère que ce dernier document ne répond pas à la demande, telle qu'elle a été formulée au point 5. Par conséquent, le soussigné a suspendu l'audience jusqu'au 3 novembre 2000 pour que la responsable puisse y donner suite.

Le 23 octobre 2000, La Directrice des affaires corporatives répond à la demande formulée par le soussigné en identifiant les documents comme suit :

- Rapport de comportement statutaire – Barrage principal CD-00, Aménagement LG-2, décembre 1995
- Rapport de comportement statutaire – Digue CD-05, LG-2, décembre 1993

Pour chaque document, elle transmet alors les sections suivantes de chacun des documents : le sommaire sans les recommandations, l'introduction, les conclusions et les photographies. Cependant, elle refuse l'accès aux autres sections pour les motifs énoncés aux articles 14, 21, 22 et 37 de la *Loi sur l'accès*.

La responsable dépose, sous le sceau de la confidentialité, les deux « Rapports de comportement statutaire » mentionnés ci-dessus.

LA PREUVE SUR LES RAPPORTS DE COMPORTEMENT STATUTAIRE

La procureure de l'organisme fait entendre M. Tai Mai Phat, ingénieur chargé de programmes – Direction, sécurité de barrage.

Le témoin explique qu'un rapport de comportement statutaire comprend une série de volets pour en arriver à la sécurité du barrage. Depuis 1987, ce rapport est produit par des ingénieurs spécialisés en sécurité des barrages, formés par

l'organisme. Cette spécialité n'est pas enseignée à l'université, mais s'apprend « *on the job* ».

De façon générale, le témoin souligne la nature des renseignements, le procédé de la sécurité des barrages et le volet commercial.

◆ **La nature des renseignements**

L'ingénieur examine tous les phénomènes et signes détectables du barrage concerné, les analyse et formule des recommandations sur le comportement du barrage et les mesures à prendre pour en assurer la sécurité.

Ces renseignements, purement techniques, sont acquis par son expérience à travers l'entreprise et par sa connaissance en génie.

◆ **Le procédé de la sécurité des barrages**

Il s'agit de la classification du barrage qui permet de moduler les ouvrages à exécuter à des fréquences régulières. Cette classification est faite selon le comportement du barrage et, par la suite, des avis et recommandations sont formulés.

Ces avis et recommandations inclus dans le rapport sont soumis à la hiérarchie administrative afin que des décisions soient prises par les directeurs concernant la sécurité du barrage.

Il s'agit d'un rapport purement technique, de dire le témoin.

◆ Le volet commercial

Entre 180 à 190 employés de l'organisme s'occupent de la sécurité des barrages. Ceux-ci ont été formés par l'organisme à un coût très élevé. Tout ce savoir-faire représente une source d'expertise très appréciable.

Le témoin dépose, sous la cote 0-5, le *Projet de loi sur la sécurité des barrages*², sanctionné le 30 mai 2000, et réfère la Commission à l'article 16, qui se lit comme suit :

16. Tout barrage à forte contenance doit faire l'objet, selon la fréquence et les autres conditions que détermine le gouvernement par règlement, d'une étude effectuée par un ingénieur et visant à en évaluer la sécurité au regard des règles de l'art et des normes réglementaires de sécurité. L'étude fait état notamment de toute situation pouvant compromettre la sécurité de l'ouvrage et indique, le cas échéant, les correctifs envisagés.

Il existe au Québec de 6000 à 8000 barrages, dont 4000 à forte contenance. De ces 4000 barrages, l'organisme en est propriétaire de 560. Les autres sont détenus par des pourvoyeurs, des municipalités, des propriétaires privés d'usines de papier, des propriétaires privés, tel qu'Alcan, des propriétaires privés qui fournissent de l'électricité, etc. Contre rémunération, l'organisme offre donc son savoir-faire à tous ces propriétaires ayant l'obligation légale de s'assurer de la sécurité de leurs barrages.

Le témoin dépose, sous la cote 0-6, un tableau intitulé « Environnement d'affaires 1998 ». À la sous-section « Cap sur la croissance et la rentabilité » de la section

² Projet de loi n° 93 (2000, c. 9).

intitulée « Orientations et stratégies », on y lit que l'organisme planifie la commercialisation du savoir-faire et de la technologie.

Toute cette expertise procurera donc des revenus supplémentaires à Hydro-Québec.

Avant 1987, continue le témoin, des directives de l'organisme existaient pour gérer la sécurité des barrages. Par la suite, l'organisme a institué un programme pour former des spécialistes en sécurité des barrages. Le développement de ces ressources est très dispendieux. Pour un barrage moyen opposé à un barrage à forte contenance, la compagnie Alcan a payé entre 800 000 \$ et 1 000 000 \$ pour une étude semblable au Rapport de comportement statutaire de l'organisme.

Une preuve *ex parte* est présentée par l'organisme conformément à l'article 20 des règles de preuve de la Commission :

20. La Commission peut prendre connaissance, en l'absence du requérant et à huis clos, d'un document que l'organisme public ou le tiers prétend devoir être soustrait à l'accès en vertu d'une restriction prévue à la section II de la Loi.

DÉCISION SUR LE POINT 2 DE LA DEMANDE D'ACCÈS « FILE 1 »

La preuve révèle que ce document n'existe pas.

DÉCISION SUR LE POINT 1 DE LA DEMANDE D'ACCÈS « FILE 2 »

Après avoir entendu les parties et examiné la preuve sur l'article 126 de la *Loi sur l'accès* concernant le premier point de la demande d'accès « File 2 », le soussigné rend la décision suivante.

De toute évidence, la preuve de l'organisme démontre amplement que le nombre de documents à repérer, le temps requis pour le faire et le nombre d'employés à mobiliser pour répondre à la demande sont manifestement abusifs. L'article 126 de la *Loi sur l'accès* reçoit alors toute son application.

DÉCISION SUR LE POINT 2 DE LA DEMANDE D'ACCÈS « FILE 2 »

La preuve révèle que ce document n'était pas disponible au moment de la demande d'accès.

DÉCISION SUR LES POINTS 3 ET 4 DE LA DEMANDE D'ACCÈS « FILE 2 »

La preuve révèle que ces documents n'existent pas.

DÉCISION SUR LE POINT 5 DE LA DEMANDE D'ACCÈS « FILE 2 »

Après avoir entendu les parties, la preuve *ex parte* et examiné les documents déposés sous le sceau de la confidentialité, la Commission en dispose comme suit :

Rapport de comportement statuaire – Barrage principal CD-00, Aménagement LG-2, décembre 1995

Ce rapport est le résultat de la surveillance et du « suivi du comportement » du barrage. L'ingénieur responsable du suivi du comportement émet toujours un avis sur la sécurité du barrage et propose ensuite une ou des recommandations, lesquelles sont soumises aux supérieurs pour la prise de décision.

Ce rapport concerne l'aménagement LG-2, composé d'un réservoir et de plusieurs barrages.

De façon générale, tout le contenu de ce rapport est refusé, car celui-ci, d'une part, traite des aspects techniques et commerciaux et, d'autre part, se compose d'analyses et d'avis et recommandations. De plus, l'ensemble de ces renseignements forme la substance du document et aucune partie de celui-ci ne peut être divulguée conformément à l'article 14 de la *Loi sur l'accès* :

14. Un organisme public ne peut refuser l'accès à un document pour le seul motif que ce document comporte certains renseignements qu'il doit ou peut refuser de communiquer en vertu de la présente loi.

Si une demande porte sur un document comportant de tels renseignements, l'organisme public peut en refuser l'accès si ces renseignements en forment la substance. Dans les autres cas, l'organisme public doit donner accès au document demandé après en avoir extrait uniquement les renseignements auxquels l'accès n'est pas autorisé.

Selon M. Mai Phat, la divulgation de la table des matières ne donnerait rien de plus au demandeur et celui-ci refuse d'en remettre une copie en vertu de l'article 14 de la *Loi sur l'accès*. Le soussigné est d'opinion que la prétention du témoin n'est pas le sens à donner à cet article. Par conséquent, cette page est accessible.

La preuve révèle que la sécurité des barrages dépend de la surveillance du barrage. Cette surveillance s'effectue par le suivi du comportement de ce dernier. Pour ce faire, les ingénieurs spécialisés dans ce domaine, ayant acquis leur savoir-faire à la suite de la formation donnée par l'organisme, recueillent des faits qu'ils considèrent pertinents, les analysent, émettent un avis et proposent des recommandations.

La décision par l'ingénieur de retenir un fait en particulier plutôt qu'un autre ayant une influence sur la sécurité du barrage repose sur le savoir-faire de l'ingénieur. Ceci constitue un renseignement technique et une valeur commerciale certaine.

Un tiers détenant cette information n'aurait pas besoin des services de l'organisme, l'ayant déjà obtenue sans frais.

Quant à l'analyse de ces faits, celle-ci dépend également du savoir-faire de l'ingénieur ainsi que des avis et recommandations en découlant.

En ce qui concerne la portée du mot « analyse », le juge Barbe de la Cour du Québec, dans l'affaire de *Ville de Saint-Constant c. Filiatrault, McNeil et associés inc.*³, s'exprime ainsi :

« La CAI fonde sa décision sur la signification donnée au terme « analyse » dans des décisions antérieures selon lesquelles, pour qu'il y ait analyse, il faut un document qui comporte du texte de la nature d'une étude ou d'un rapport d'analyse et qu'on y retrouve réunis des faits bruts, des analyses de ces faits et des recommandations découlant de ces analyses. À aucun moment, dit la CAI, les documents ne révèlent les opérations intellectuelles qui ont procédé à sa confection.

L'interprétation donnée par la CAI au mot « analyse », pour conclure que les 10 feuillets en litige ne sont pas une analyse, est conforme à l'interprétation donnée à ce mot par jurisprudence antérieure, et je n'y vois aucune erreur de droit dans l'interprétation de ce terme. »
(soulignement ajouté)

Dans le cas qui nous occupe, il s'agit exactement de la même chose. Le document en entier réunit des faits bruts, des analyses de ceux-ci et des recommandations découlant de ces analyses.

De plus, le document est composé de renseignements techniques et scientifiques qui sont analysés; il contient également des renseignements financiers et commerciaux dont la divulgation procurerait un avantage à un tiers ou compétiteur et/ou pourrait entraver la négociation en vue de la conclusion d'un contrat.

Les renseignements techniques inclus dans le rapport sont propres à l'organisme et sont utilisés pour assurer la sécurité des barrages.

En outre, la Commission a toujours reconnu le caractère commercial de l'organisme⁴. Ce dernier commercialise son savoir-faire et sa technologie. Il est en compétition avec des propriétaires privés de barrages qui ont l'obligation légale d'assurer la sécurité de leurs barrages. L'organisme, étant propriétaire de 560 barrages, a développé une expertise dans ce domaine et offre ses services à ces propriétaires privés. La divulgation des renseignements contenus dans ce rapport causerait une perte appréciable à l'organisme et nuirait à sa compétitivité, même dans le monde international, tel que le Pérou et la Ville de Cancun.

Le soussigné a examiné attentivement toutes les sections de ce rapport et conclut qu'aucune partie de celui-ci ne peut être divulguée, sauf la table des matières. Les articles 22, 37 et 14 de la *Loi sur l'accès* reçoivent toute leur application.

Rapport de comportement statuaire – Digue CD-05, LG-2, décembre 1993

Ce rapport est identique au précédent, sauf que le comportement statuaire concerne une digue et non un barrage. Toutefois, une digue est un « mur » qui retient l'eau et sa sécurité subit le même sort que les barrages. Les données diffèrent, mais tout le reste suit le même cheminement. La table des matières est accessible pour les mêmes motifs que ceux énoncés pour le premier rapport et le

³ [1999] C.A.I. 523.

⁴ *Jacques c. Institut de réadaptation de Montréal*, [1991] C.A.I. 241;

même raisonnement développé dans le premier rapport s'applique ici *mutatis mutandis* quant au reste du document.

POUR CES MOTIFS, LA COMMISSION :

ACCUEILLE la demande de l'organisme concernant le premier point de la demande d'accès « File 2 » et **AUTORISE** l'organisme de ne pas en tenir compte;

ACCUEILLE, en partie, la demande de révision concernant les documents produits sous le sceau de la confidentialité;

ORDONNE à l'organisme de remettre une copie de la table des matières de chaque rapport déposé sous le sceau de la confidentialité.

PREND ACTE que le demandeur a reçu une partie des documents demandés; et

REJETTE, quant au reste, la demande de révision.

E. ROBERTO IUTICONE
Commissaire

Montréal, le 18 juin 2001

99 11 90

-17-

M^e Jocelyne Paquette
Procureure du l'organisme