

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIERS R-3774-2011

---

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

APPROBATION DE CONTRATS  
D'APPROVISIONNEMENT  
EN ÉLECTRICITÉ ÉOLIENNE  
COMMUNAUTAIRE ET AUTOCHTONE  
ISSUS DE L'APPEL D'OFFRES A/O 2009-02  
D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

---

HYDRO-QUÉBEC  
en sa qualité de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE  
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE  
(AQLPA)

Intéressées

---

**PAGES 21 À 26 RÉVISÉES DU  
MÉMOIRE**

**M<sup>E</sup> DOMINIQUE NEUMAN, LL.B.  
PROCUREUR**

Préparé pour :  
Stratégies Énergétiques (S.É.)  
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Octobre 2011

*Régie de l'énergie - Dossier R-3774-2011*

*Approbation de contrats d'approvisionnement en électricité éolienne communautaire et autochtone de HQD*

---

## 5. LES CONTRATS D'APPROVISIONNEMENT ISSUS DE L'APPEL D'OFFRES AUTOCHTONE

### 5.1 Le contrat d'approvisionnement pour le projet de parc éolien de Saint-Cyprien-de-Napierville

24 - Hydro-Québec Distribution demande à la Régie de l'énergie d'approuver le contrat d'approvisionnement suivant :

- Kahnawà:ke Sustainable Energies - Conseil Mohawk de Kahnawà:ke - TCI Renewables. **Parc éolien de St-Cyprien-de-Napierville**. Livraisons prévues à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2015. 24,0 MW.

25 - Nous soumettons respectueusement que ce contrat ne devrait pas être approuvé car il ne remplit pas les conditions d'admissibilité de l'appel d'offres éolien autochtone :

- En effet, le projet n'est pas situé dans le territoire de Kahnawake (ni d'ailleurs dans le territoire d'aucune Nation autochtone du Québec ni même dans une municipalité contiguë à ces territoires, à supposer que cela fut pertinent). La Nation Mohawk ne revendique même aucun droit coutumier sur le territoire de la municipalité de Saint-Cyprien, qui lui est éloigné.
- C'était une condition implicite du gouvernement du Québec et de la Régie de l'énergie que les contrats d'approvisionnement éoliens autochtones soient situés sur le territoire de la Nation autochtone qui les a initiés et approuvés (ou, à la rigueur, dans les éventuels territoires conventionnés ou coutumiers sur lesquels la Nation autochtone détient des droits dans la même région administrative, comme par exemple le *Nitassinan* des Innus ou les catégories de territoires prévus à la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*). Si plusieurs Nations autochtones ont initié et approuvé un projet, celui-ci doit être situé sur le territoire de l'une d'elle (ou en partie sur le territoire d'une de ces Nations et en partie sur le territoire d'une autre des Nations ayant initié et approuvé le projet).
- Cette interprétation est confirmée par le fait que la Régie de l'énergie a supprimé des critères de sélection non-monétaires des appels d'offres éoliens communautaire et autochtone le critère habituel<sup>24</sup> de mesure de l'acceptabilité du projet par les autorités locales du site où les éoliennes seraient implantées.<sup>25</sup> Si la Régie a agi de la sorte, ce n'est manifestement pas parce qu'elle a cru que l'acceptabilité du projet par les autorités

<sup>24</sup> **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3525-2004, Décision D-2004-212, section 3.4 (pages 15-18) et pages 21-24. Rejetée par : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3555-2004, Décision D-2005-216.

<sup>25</sup> **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3685-2009, Décision D-2009-073.

locales du site des éoliennes était moins importante pour les présents appels d'offres que pour les autres, mais plutôt parce qu'elle a assumé que, par définition, les projets municipaux et autochtones étaient déjà issus des communautés où ils seraient localisés et déjà approuvés par ces communautés. Cette interprétation de la suppression du critère d'acceptabilité sociale dans les présents appels d'offres est celle qui est le plus conforme à l'obligation de la Régie de « favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif » tel que prévu à l'article 5 de sa Loi constitutive (voir les observations de Madame Louise Gagnon à la pièce D-0050 à ce sujet).

- Cette interprétation est également confirmée par le Décret éolien autochtone lui-même, lequel va jusqu'à prescrire la procédure et le quorum de l'assemblée locale des citoyens de la communauté autochtone devant approuver le projet.<sup>26</sup> Or l'édiction d'une telle procédure n'aurait aucun sens si la communauté qui approuvait le projet en assemblée n'était pas la même que celle où il serait situé.

Le Décret gouvernemental exige de plus que le projet soit « sous le contrôle des nations autochtones, de leurs communautés ou de leurs institutions dans la région administrative où se localise le projet » et que « dans le cas d'un partenariat, les nations autochtones doivent démontrer qu'elles ont le contrôle des décisions affectant lesdits projets ». <sup>27</sup> Or pour que le projet soit « sous le contrôle » de la communauté autochtone, il doit nécessairement être situé dans le territoire de cette même communauté (ou dans les éventuels territoires conventionnés ou coutumiers sur lesquels les autochtones détiennent des droits dans la même région administrative, comme par exemple le *Nitassinan* des Innus ou les catégories de territoires prévus à la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*). Un projet éolien qui serait situé sur le territoire d'une municipalité extérieure au territoire de la communauté autochtone ne serait pas « sous le contrôle » de celle-ci mais plutôt « sous le contrôle » de la municipalité extérieure, de sa propre réglementation d'urbanisme et environnementale, ainsi que de la MRC correspondante et de son schéma d'aménagement et de développement.

<sup>26</sup> **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Décret 1044-2008 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard d'un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones, le 29 octobre 2008, (2008) 140 G.O. // 5904, art. 3.

<sup>27</sup> **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Décret 1044-2008 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard d'un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones, le 29 octobre 2008, (2008) 140 G.O. // 5904, art. 3.

Si l'on interprétait le Décret autochtone comme permettant l'implantation d'éoliennes hors des territoires autochtones (sans besoin d'acceptation par les autorités locales du site des éoliennes), cela signifierait que le gouvernement aurait, de façon surprenante, édicté un Décret discriminatoire puisque le même projet sur le même site initié par un promoteur non autochtone aurait au contraire dû être accepté par les autorités locales de ce site (voir les pièces D-0001, D-0010, D-0012, D-0017, D-0019, D-0020, D-0021, D-0022, D-0024, D-0025, D-0029, D-0030, D-0031, D-0035, D-0036, D-0037, D-0041, D-0049, D-0052, D-0055, D-0056, D-0062). Or, c'est un principe d'interprétation reconnu que le législateur et le gouvernement ne sont pas censés vouloir édicter des règles discriminatoires (Pierre-André CÔTÉ, *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd., Thémis, 1999, 2<sup>e</sup> partie, chapitre 2, section 3). En cas de doute, l'on doit toujours interpréter un texte législatif ou réglementaire dans un sens qui n'est pas discriminatoire :

- *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, pp. 1077-78 (page 47 de l'arrêt).
- *Eldridge c. Colombie-Britannique (P.G.)*, [1997] 3 R.C.S. 624, par. 22 (p.28 de l'arrêt).
- *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844, parag. 54.
- *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665, parag. 42.
- Voir aussi, sur l'appel d'offres éolien no.2 au dossier R-3589-2005, la décision D-2005-201 page 8, renversée par R-3595-2006, déc. D-2006-166 page 27, mais rétablie par le décret D.96-2007 tel que cité au dossier R-3628-2007, déc.D-2007-59.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous soumettons que le Décret éolien autochtone doit être interprété comme ne permettant pas un projet autochtone sur un site non autochtone.

**26 -** Les remarques qui précèdent suffisent donc à rejeter le contrat d'approvisionnement pour le projet de parc éolien de St-Cyprien-de-Napierville pour cause d'inadmissibilité.

**27 -** Au présent dossier, nous constatons de plus que le projet de parc éolien de St-Cyprien-de-Napierville est spécifiquement rejeté par les élus municipaux de cette municipalité et de la région (Pièces D-0006, D-0025, D-0032, D-0036, D-0037, D-0038 et C-SÉ-AQLPA-0007) et par un grand nombre de citoyens de cette municipalité qui ont déposé des observations devant la Régie. Il semble aussi qu'il existerait un sondage commandité par KSE qui confirmerait le rejet du projet par une forte majorité de 70 % ou 80 % de la population locale (D-0010, D-0018, D-0034, D-0036). Même si l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) sont en désaccord avec une partie des arguments des opposants (dont certains seraient applicables à d'autres

projets éoliens qui sont pourtant socialement et environnementalement acceptés), force est de constater qu'il semble, selon les observations déjà déposées au présent dossier au moment d'écrire les présentes, que le critère d'acceptabilité locale ne soit pas respecté dans le présent cas. Or l'acceptabilité constitue l'une des facettes constitutives fondamentales du développement durable.

Il s'avère de plus que le *Conseil municipal de St-Cyprien-de-Napierville* a, suite au dépôt de la soumission de *Kahnawà:ke Sustainable Energies*, déposé un projet de règlement no. 328 venant baliser les projets éoliens sur son territoire selon des critères urbanistiques et environnementaux. Il semble que ces critères, s'ils étaient appliqués, ne permettraient pas la réalisation du projet de parc éolien de *Kahnawà:ke Sustainable Energies*, du moins pas tel que prévu. Ce projet de règlement a, depuis lors, été dûment adopté et est en vigueur sur le territoire municipal de St-Cyprien-de-Napierville sauf une partie des dispositions urbanistiques qui restent inapplicables dans la zone A-126 (qui est celle où serait localisé le projet éolien), puisqu'un nombre suffisant de résidents ont demandé la tenue d'un référendum, tel qu'il appert de la pièce C-SÉ-AQLPA-0008. Tel qu'il appert de cette même pièce, le Conseil municipal de St-Cyprien-de-Napierville a donc présenté un nouveau projet de règlement (no. 343), reproduisant les mêmes dispositions que le précédent mais pour la seule zone résiduelle A-126 en vue de la tenue éventuelle ultérieure d'un référendum sur ce règlement. Avant la tenue de ce référendum, Kahnawà:ke Sustainable Energies a toutefois logé en Cour supérieure, contre la municipalité de St-Cyprien-de-Napierville, une requête en jugement déclaratoire, en nullité de règlement municipal et en mandamus, alléguant qu'elle détient des droits acquis à réaliser son projet selon la réglementation antérieure (qui ne comportait pas de dispositions spécifiques aux éoliennes) et subsidiairement alléguant que le nouveau règlement serait invalide (C.S. Iberville, no. 755-17-001440-117, des extraits de cette requête étant déposés comme pièce C-SÉ-AQLPA-0006). L'audition au mérite de cette requête n'est pas prévue avant 2012. Il n'y a cependant pas lieu pour la Régie de suspendre sa décision jusqu'à l'issue de la requête car, même si le promoteur obtenait gain de cause, l'acceptation du projet par la population et par les élus municipaux ne sera pas davantage devenue présente.

**28** - Le moins que l'on puisse dire, c'est que la guerre administrative et judiciaire que se livrent actuellement *Kahnawà:ke Sustainable Energies* et la *municipalité de St-Cyprien-de-Napierville* ne semble pas correspondre aux objectifs d'acceptation locale que le gouvernement du Québec et la Régie de l'énergie s'étaient fixés lorsqu'ils ont permis le lancement des appels d'offres pour des projets éoliens communautaires et autochtones.

**29** - La présente situation n'était donc sûrement pas celle souhaitée et confirme *a contrario* que le gouvernement du Québec et la Régie de l'énergie ont sûrement voulu que les contrats d'approvisionnement éoliens autochtones soient situés sur le territoire de la Nation autochtone qui les a

initiés et approuvés (ou, à la rigueur, dans les éventuels territoires conventionnés ou coutumiers sur lesquels la Nation autochtone détient des droits dans la même région administrative, comme par exemple le *Nitassinan* des Innus ou les catégories de territoires prévus à la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*).

29A - Nous constatons de plus que le dossier devant la Régie est incomplet quant au contrat d'approvisionnement pour le parc éolien de Saint-Cyprien. En effet, Hydro-Québec Distribution a fait défaut de procéder à une vérification auprès de Loto-Québec de la conformité du financement de ce projet aux règles de droit. Il était en effet publiquement allégué dans les médias que Madame Marie-Claude Rivest, porte-parole de Loto-Québec, déclare que l'exploitation de sites de jeu en ligne, finançant en partie ce projet, serait illégale ; le Conseil municipal de Saint-Cyprien et plusieurs observateurs reprennent cette allégation (D-0001, D-0010, D-0024, D-0036. C-SÉ-AQLPA-0009). L'existence d'une telle allégation publique obligeait HQD à faire diligence raisonnable aux fins de vérifier si Loto-Québec avait réellement émis la déclaration rapportée dans les médias. Cette obligation de diligence raisonnable provient des articles 1410 à 1413 et 1499 du *Code civil* et 41 à 41.4 de la *Loi d'interprétation*, cités à la section 2 du présent mémoire, d'où il résulte que HQD ne peut soumettre à l'approbation de la Régie (et que la Régie n'a pas juridiction d'approuver) un contrat d'approvisionnement dont la cause ou considération, l'objet ou la condition sont prohibées par la loi ou contraires à l'ordre public.

On se souvient qu'Hydro-Québec Distribution avait, de façon prudente, lors du second appel d'offres éolien, fait diligence raisonnable en enquêtant à la suite d'allégations selon lesquelles la part de contenu québécois déclaré par un manufacturier aurait été surévaluée (HQD, Dossier R-3676-2008, Pièce B-1, HQD-2, Doc.1 , p. 20 et Rapport Deloitte p. 13 et Rapport Merrimack p. 16 note 14). L'enquête d'Hydro-Québec Distribution avait alors effectivement conclu que la part de contenu québécois déclaré par ce manufacturier était surévaluée.

Au présent dossier, Hydro-Québec Distribution était tenue à une obligation similaire de faire diligence raisonnable en vérifiant auprès de Loto-Québec la véracité ou non de la déclaration qui lui est publiquement attribuée. L'omission d'Hydro-Québec Distribution de procéder à cette vérification rend le dossier incomplet quant au contrat d'approvisionnement pour le parc éolien de Saint-Cyprien de Napierville, de sorte que la Régie ne peut approuver le contrat pour ce motif supplémentaire, sous réserve d'inviter Hydro-Québec à effectuer la vérification manquante auprès de Loto-Québec.

**30 -** En conclusion des présentes, nous recommandons donc respectueusement à la Régie de ne pas approuver le contrat d'approvisionnement relatif au projet de parc éolien de St-Cyprien-de-Napierville.

**5.2 Les soumissions rejetées quant aux projets de parcs éoliens autochtones de Pessamit (Betsiamites), Lac Miron (Route de la Baie-James au km 503) et Meshta-Nutin (Mont-Valin, Saguenay)**

**31** - Outre la soumission relative au projet de parc éolien de Saint-Cyprien-de-Napierville, Hydro-Québec Distribution avait reçu des soumissions pour les trois (3) autres projets autochtones suivants :

- Énergie Northland Power Québec S.E.C. - **Parc éolien de Pessamit (Betsiamites)**. Livraisons prévues à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2013. 24 MW.
- 3Ci Inc. - **Parc éolien de Lac Miron - Nitiwaapisuwaanaan** (Route de la Baie-James au km 503). Livraisons prévues à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2013. 24,75 MW.
- Tshiuétin Énergie S.E.C. regroupant six Premières Nations (les Innus d'Essipit, les Innus de Mashteuiatsh, les Malécites de Viger, les Atikamekw d'Opitciwan, les Abénakis de Wôlinak et les Abénakis d'Odanak<sup>28</sup>) - **Parc éolien de Meshta-Nutin (Mont-Valin, Saguenay)**. Livraisons prévues à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2014. 24,60 MW.<sup>29</sup>

**32** - Hydro-Québec Distribution nous informe que ces soumissions ont toutes été préliminairement rejetées en Phase 2 du processus de sélection en vertu de la clause 3.19 du

<sup>28</sup> **CONSEIL DE LA PREMIÈRE NATION INNUE ESSIPIT**, Lettre à nos partenaires des Premières Nations soumissionnaires dans les Projets Meshta-Nutin, le 11 janvier 2011, [http://www.innu-essipit.com/fichiers/704/EOLIENNES\\_11%20janvier%202011.pdf](http://www.innu-essipit.com/fichiers/704/EOLIENNES_11%20janvier%202011.pdf).

<sup>29</sup> **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, A/O 2009-02 - ÉOLIEN - 500 MW - Liste finale des soumissions acceptées à l'ouverture. Mise à jour le 30 juillet 2010, <http://www.hydroquebec.com/distribution/fr/marchequbecois/ao-200902/pdf/soumissions-recues.pdf>.