

DÉCISION

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2009-073	R-3685-2009	5 juin 2009
------------	-------------	-------------

PRÉSENT :

Gilles Boulianne
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intéressés dont les noms apparaissent ci-après

Décision finale

Demande d'approbation de la grille de pondération des critères non monétaires pour l'appel d'offres éolien issu de projets communautaires et autochtones (A/O 2009-02)

Intéressés :

- AeroJoule;
- Conférence régionale des élu(e)s de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine (CRÉ de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine);
- Coopératives regroupées en énergie renouvelable du Québec (CRERQ);
- Corporation métisse du Québec et de l'Est du Canada (CMQEC) et communauté métisse des voyageurs de l'Est du Canada (CMVEC);
- Écosolaire international (EI);
- Fédération Québécoise des Municipalités (FQM);
- Goal Capital inc. (GCI);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ);
- Le groupe S.M. international inc. (SMI);
- Mi'gmawei Mawiomi;
- Municipalité régionale de comté Rimouski-Neigette (MRC Rimouski-Neigette);
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- Union des municipalités du Québec (UMQ);
- Union des producteurs agricoles (UPA).

1. INTRODUCTION

[1] Le 29 octobre 2008, le gouvernement du Québec adopte les quatre décrets suivants :

- le décret numéro 1043-2008 concernant le *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones*;
- le décret numéro 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 décret numéro 1045-2008 concernant le *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires*;
- le décret numéro 1046-2008 *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 communautaires*¹.

[2] Le 9 février 2009, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) demande à la Régie de l'énergie (la Régie) d'approuver les grilles de sélection des soumissions dans le cadre d'un appel d'offres éolien de 500 MW constitué d'un bloc de 250 MW issu de projets autochtones et d'un bloc de 250 MW issu de projets communautaires.

[3] Le 18 février 2009, la Régie demande au Distributeur de publier un avis dans lequel elle précise la procédure d'examen de la demande et invite toute partie intéressée à lui transmettre ses commentaires.

[4] Le 4 mars 2009, le gouvernement du Québec modifie les règlements adoptés par les décrets numéros 1043-2008 et 1045-2008 par les décrets numéros 179-2009 et 180-2009². Ces amendements reportent au 1^{er} mai 2009 la date limite du lancement de l'appel d'offres.

[5] Le 18 mars 2009, le Distributeur modifie sa demande en conséquence et informe la Régie, qu'à cette occasion, il souhaite amender une rubrique traitant des critères de développement durable proposés pour le classement des soumissions du volet autochtone.

¹ (2008) 140 G.O. II, 5865, 5904, 5866 et 5906.

² (2009) 141 G.O. II, 807 et 808.

[6] Le 20 mars 2009, la Régie demande au Distributeur de publier un second avis dans lequel elle précise la procédure d'examen de la demande et invite toute partie intéressée à lui transmettre ses commentaires le ou avant le 7 avril 2009.

[7] Le Distributeur réplique aux commentaires soumis par les parties intéressées le 22 avril 2009, date à laquelle la Régie prend le dossier en délibéré.

[8] Le 30 avril 2009, le Distributeur procède au lancement de l'appel d'offres en y précisant que la grille de pondération des critères non monétaires d'évaluation des soumissions fait l'objet d'une demande d'approbation auprès de la Régie.

[9] Le 1^{er} mai 2009, le gouvernement du Québec adopte les décrets numéros 520-2009 et 521-2009³ qui ont pour effet de hausser le prix plafond de la fourniture d'électricité de 9,5 ¢/kWh à 12,5 ¢/kWh pour le volet autochtone et le volet communautaire.

2. PROPOSITION DE GRILLES DE SÉLECTION

[10] Le Distributeur entend procéder à l'analyse des soumissions en appliquant la *Procédure d'appel d'offres et d'octroi pour les achats d'électricité*, approuvée par la décision D-2001-191 de la Régie⁴ (Procédure d'appel d'offres). Cette procédure comporte trois étapes.

[11] Lors de la première étape, les soumissions qui ne satisfont pas aux exigences minimales identifiées dans le document d'appel d'offres ne sont pas retenues pour considération ultérieure.

[12] À la deuxième étape du processus, les soumissions restantes sont classées selon une grille de critères d'évaluation pour laquelle le Distributeur propose la pondération suivante⁵ :

³ (2009) 141 G.O. II, 2139A et 2140A.

⁴ Dossier R-3462-2001.

⁵ Pièce B-1, amendements à la demande, annexe 1; pièce B-1, demande, annexe 1.

Critères d'évaluation pour les volets autochtone et communautaire

Critères	Pondération
1. Contenu régional additionnel au minimum de 30 % exigé	15
2. Contenu québécois additionnel au minimum de 60 % exigé	10
3. Développement durable	25
4. Capacité financière	7
5. Faisabilité du projet	7
6. Expérience pertinente	6
7. Coût de l'électricité	30
TOTAL	100

[13] À la troisième étape du processus, le Distributeur utilise les meilleures soumissions identifiées à l'étape 2 pour former des combinaisons permettant d'atteindre les quantités d'électricité recherchées, selon les conditions demandées. La meilleure combinaison de projets, soit celle qui comporte le prix le plus bas en tenant compte des coûts de transport applicables, est alors sélectionnée.

[14] La Régie prend acte du fait que le bloc de 250 MW issu de projets autochtones et le bloc de 250 MW issu de projets communautaires sont mutuellement exclusifs, même s'ils font l'objet d'un même appel d'offres⁶, et qu'à l'étape 3, le coût de transport des deux blocs sera évalué conjointement en formant des combinaisons composées de projets autochtones et de projets communautaires⁷.

3. COMMENTAIRES DES INTÉRESSÉS

[15] La Régie regroupe les commentaires des intéressés selon les différents sujets abordés par ceux-ci.

⁶ Pièce B-4, page 3.

⁷ Pièce B-1, demande, page 2.

VALIDITÉ DES DÉCRETS

[16] La Régie a reçu des commentaires de la part de trois groupes représentant les intérêts de certaines communautés autochtones, soit Mi'gmawei Mawiomi, la CMQEC et la CMVEC. Dans leurs commentaires, ces intéressés ont soulevé des questions de nature constitutionnelle, fondées notamment sur l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[17] Plus particulièrement, la CMQEC et la CMVEC demandent à la Régie d'émettre les conclusions suivantes :

« STATUER sur les questions de droit, incluant toute question constitutionnelle, soulevées dans les Observations et Commentaires de Corporation métisse du Québec et l'Est du Canada et Communauté métisse des Voyageurs et l'Est du Canada;

CONSTATER l'incompatibilité du Décret 1044-2008 avec la Loi constitutionnelle de 1982 et ses amendements et ne pas l'appliquer comme tel;

INCLURE dans le Décret 1044-2008 et/ou dans libellé de l'appel d'offres du Distributeur la définition de « communauté métisse », telle qu'établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt La Reine c. Powley;

RÉSERVER un bloc de 125 MW aux « communautés métisses » de la Province de Québec;

PRÉVOIR la participation de plusieurs communautés métisses dans un même projet;

RENDRE toute autre décision qu'elle jugera appropriée en les circonstances. »

[18] Pour sa part, Mi'gmawei Mawiomi recherche les conclusions suivantes :

« 1. RECOGNIZE that given the scale of wind power development in Gespe'gewa'gi and the required size of financially and technically viable projects, the present call for tenders and the matrix proposed by Hydro-Quebec will not meet the objective and constitutional requirement of inclusion in a meaningful way of the Mi'gmaq in decision making, revenues and economic development of the wind power resources of the territory.

2. **RECOGNIZE** that the process and resource allocations proposed for call for tenders A/O 2009-01 are incompatible with Mi'gmaq rights and the requirements of the Constitution.

3. **REFUSE** consequently to proceed with the treatment of A/O 2009-01 and R-3685-2009. »

[19] Dans ses commentaires du 22 avril 2009, le Distributeur fait valoir que les arguments et contestations de ces intéressés interpellent directement le Procureur général du Québec (le Procureur général). Selon lui, la Régie ne peut déclarer inapplicables constitutionnellement, invalides ou inopérants les décrets et règlements visés, en l'absence d'un avis conforme transmis au Procureur général. Le Distributeur rappelle donc à ces intéressés qu'ils ont l'obligation d'aviser le Procureur général afin que celui-ci puisse intervenir auprès de la Régie.

[20] Pour sa part, Mi'gmawei Mawiomi croit qu'un avis au Procureur général n'est pas requis au sens de l'article 95 du *Code de procédure civile (c.p.c.)*⁸. D'ailleurs, il note qu'un tel avis n'a pas été transmis dans le cadre d'une demande en révision déposée par l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador dans le dossier R-3595-2006. De plus, il rappelle que l'article 7 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*⁹ accorde au Procureur général un droit d'intervenir d'office devant la Régie.

[21] La Régie doit décider si un avis au Procureur général est nécessaire dans le présent dossier aux fins de disposer des moyens constitutionnels soulevés par Mi'gmawei Mawiomi, la CMQEC et la CMVEC.

[22] Mi'gmawei Mawiomi réfère au dossier R-3595-2006 dans lequel des moyens constitutionnels avaient été examinés par la Régie, et ce, sans qu'un avis au Procureur général n'ait été transmis. Il est vrai qu'aucun avis formel n'avait été transmis au Procureur général dans ce dossier. Toutefois, la question de la nécessité d'un tel avis ne s'était pas posée à l'époque puisque le Procureur général a comparu au dossier et a ainsi eu l'occasion de présenter sa position sur la demande¹⁰. Dans ces circonstances

⁸ L.R.Q., chapitre C-25.

⁹ (2006) 138 G.O. II, 2279.

¹⁰ Dossier R-3595-2006, pièce C-3-1, lettre datée du 11 mai 2006, signée par M^e Francis Demers du Ministère de la justice qui confirme avoir pris connaissance de la demande en révision de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador et avoir eu le mandat de comparaître au nom du Procureur général du Québec.

particulières, on ne saurait en tirer la conclusion que l'avis au Procureur général n'est pas obligatoire du seul fait qu'il n'a pas été avisé dans le cadre du dossier R-3595-2006.

[23] Par ailleurs, Mi'gmawei Mawiomi prétend que l'article 95 du *Code de procédure civile* ne trouve pas application en l'espèce. Cette disposition se lit comme suit:

« 95. Sauf si le procureur général a reçu préalablement un avis conformément au présent article, une disposition d'une loi du Québec ou du Canada, d'un règlement adopté en vertu d'une telle loi, d'un décret, arrêté en conseil ou proclamation du lieutenant-gouverneur, du gouverneur général, du gouvernement du Québec ou du gouverneur général en conseil ne peut être déclarée inapplicable constitutionnellement, invalide ou inopérante, y compris en regard de la Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de l'annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982) ou de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12), par un tribunal du Québec.

Un tel avis est généralement exigé lorsqu'une personne demande, à l'encontre de l'État ou de l'Administration publique, une réparation fondée sur la violation ou la négation de ses droits et libertés fondamentaux prévus par la Charte des droits et libertés de la personne ou par la Charte canadienne des droits et libertés.

L'avis doit, de façon précise, énoncer la prétention et exposer les moyens sur lesquels elle est basée. Il est accompagné d'une copie des actes de procédure et est signifié par celui qui entend soulever la question au moins 30 jours avant la date de l'audition. Seul le procureur général peut renoncer à ce délai.

Le tribunal ne peut statuer sur aucune demande sans que l'avis ait été valablement donné, et il ne peut se prononcer que sur les moyens qui y sont exposés.

Les avis prévus au présent article sont également signifiés au procureur général du Canada lorsque la disposition concernée ressortit à la compétence fédérale; de même, ils sont signifiés au directeur des poursuites criminelles et pénales si la disposition concerne une matière criminelle ou pénale. »

[24] La *Loi sur la Régie de l'énergie*¹¹ (la Loi) n'indique pas spécifiquement que cette disposition trouve application devant la Régie. Toutefois, la Régie considère qu'il est nécessaire d'examiner l'objectif visé par une telle disposition pour déterminer si un tel avis est requis dans les circonstances.

¹¹ L.R.Q., c. R-6.01.

[25] À cet égard, la Régie se réfère à un article de M^e Danielle Pinard portant spécifiquement sur l'exigence de l'avis préalable au Procureur général prévu à l'article 95 du *Code de procédure civile*. Elle s'exprime ainsi sur l'exigence imposée à cette disposition :

« La présomption de constitutionnalité et l'équité procédurale constituent en fait les justifications théoriques de l'exigence imposée par le Code de procédure civile d'informer le procureur général de toute contestation de la constitutionnalité d'une loi. C'est en effet une forme de reconnaissance du nécessaire respect, par les juges comme par l'ensemble de la population, des choix législatifs élaborés dans un contexte démocratique. Le jugement d'inconstitutionnalité est une conclusion grave à laquelle on ne peut arriver que si l'autorité publique a eu la possibilité de venir justifier devant le tribunal le bien-fondé de la loi contestée. On reconnaît ici le principe d'équité procédurale qui veut essentiellement qu'ait le droit d'être entendue la partie dont les droits ou intérêts sont en cause, principe qu'exprime la maxime audi alteram partem.

[...]

La présence du procureur général est en fait essentielle à la présentation adéquate et informée de considérations d'intérêt public. »¹² [nos soulignés]

[26] Ainsi, même en l'absence d'une disposition statutaire claire, un avis au Procureur général doit être transmis lorsqu'une partie soumet des conclusions d'invalidité constitutionnelle afin de respecter le principe d'équité procédurale. La Régie est d'avis qu'il est essentiel que le Procureur général ait l'opportunité de faire valoir ses arguments sur la validité des actes du gouvernement qui sont contestés. En l'absence d'un tel avis, la Régie retient les propos suivants de M^e Pinard :

« C'est un peu l'admission que le débat constitutionnel ne peut avoir correctement lieu qu'en présence d'une représentation de l'intérêt public. À défaut d'une telle représentation, il sera préférable de ne pas tenir ce débat, et la présomption de constitutionnalité jouera. Dans un système démocratique, en termes d'opportunité, il est plus souhaitable de présumer la constitutionnalité d'une loi, même si elle est mise en cause par au moins une partie, que de permettre la moindre possibilité d'un prononcé d'inconstitutionnalité qui pourrait ne pas avoir l'intelligence de toutes les considérations pertinentes. Dès lors, la

¹² Danielle Pinard, « L'exigence d'avis préalable au procureur général prévue à l'article 95 du Code de procédure civile » (1990) 50 *Revue du Barreau*, pages 634 et 638.

sanction d'un défaut d'avis au procureur général sera donc l'application de la présomption de constitutionnalité, et le débat constitutionnel ne pourra en principe avoir lieu. »¹³ [nos soulignés]

[27] En l'espèce, Mi'gmawei Mawiomi, la CMQEC et la CMVEC n'ont pas fait la preuve qu'un avis formel avait été transmis au Procureur général, et ce, malgré les commentaires du Distributeur à ce sujet.

[28] En conséquence, la Régie conclut que le débat sur les questions constitutionnelles soulevées par ces intéressés ne peut avoir lieu à l'occasion du présent dossier. Aux fins de la présente décision, la Régie retient donc la présomption de constitutionnalité du *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones* ainsi que du décret numéro 1044-2008 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiqués à la Régie de l'énergie par le gouvernement.

[29] Cela dit, même si la Régie avait eu à se prononcer sur les arguments avancés par ces intéressés, elle soulève certains doutes en ce qui a trait à son pouvoir d'accorder les principales conclusions recherchées.

[30] La CMQEC et la CMVEC souhaitent qu'un bloc de 125 MW soit exclusivement réservé aux communautés métisses du Québec. Selon la Régie, une telle conclusion équivaut à modifier le *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones* en vertu duquel le Distributeur doit procéder à l'appel d'offres A/O 2009-02, ce que la Régie n'a pas le pouvoir de faire.

[31] Mi'gmawei Mawiomi demande à la Régie de refuser de procéder au traitement de l'appel d'offres A/O 2009-02. La Régie n'ayant qu'une compétence d'attribution, elle doit rechercher ses pouvoirs dans sa loi constitutive. Lorsque le gouvernement décide d'obliger le Distributeur à procéder à des appels d'offres par la voie de règlement, le pouvoir de la Régie prévu à l'article 74.2 de la Loi se limite à surveiller l'application de la procédure d'appel d'offres et d'octroi ainsi que le code d'éthique et à examiner si ceux-ci sont respectés. Par la suite, la Régie peut faire rapport de ses constatations au distributeur d'électricité et au fournisseur choisi. La Loi ne permet pas à la Régie de suspendre ou même d'annuler un processus d'appel d'offres lancé à la demande du gouvernement et selon les conditions fixées par ce dernier, tel que le souhaiterait cet intéressé.

¹³ Idem, note 3, page 640.

CADRE RÉGLEMENTAIRE ET GRILLES DE SÉLECTION

[32] La Régie a reçu plusieurs commentaires selon lesquels le prix plafond de la fourniture d'électricité fixé par le gouvernement n'était pas assez élevé. Sur ce point, elle rappelle qu'en vertu de l'article 112 de la Loi, le gouvernement peut déterminer par règlement, pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, le bloc d'énergie et son prix maximal. Le rôle de la Régie dans ce dossier est de s'assurer que la demande du Distributeur est conforme aux décrets gouvernementaux fixant le cadre de cet appel d'offres. Ainsi, la Régie ne peut modifier elle-même le prix plafond fixé par le gouvernement. Toutefois, elle note que celui-ci a porté le prix plafond de 9,5 ¢/kWh à 12,5 ¢/kWh pour les deux volets du présent appel d'offres par les décrets numéros 520-2009 et 521-2009, ce qui va dans le sens des commentaires reçus à ce sujet.

[33] Certains intervenants recommandent des modifications à la Procédure d'appel d'offres approuvée par la Régie. À titre d'exemple, on propose de choisir les projets en fonction des critères de l'étape 2 et de supprimer l'étape 3 afin de mieux prendre en compte les préoccupations sociales et environnementales.

[34] La Régie juge que la Procédure d'appel d'offres en vigueur permet de favoriser les projets qui obtiennent les résultats les plus élevés à l'égard des critères à incidence non monétaires. Ces projets sont d'ailleurs favorisés dans le cadre du présent appel d'offres où le Distributeur propose d'établir à 30 points la pondération des critères monétaires à l'étape 2 du processus de sélection et à 70 points celles des critères non monétaires.

[35] À cet égard, des intéressés considèrent que le nombre de points attribué au critère monétaire est trop important. La Régie note que le critère monétaire du présent appel d'offres comporte 30 points comparativement à 35 et 45 dans les deux autres appels d'offres d'énergie éolienne¹⁴. La Régie est d'avis qu'il est opportun que les grilles proposées dans le présent dossier accordent moins d'importance à ce critère, compte tenu qu'un prix maximal pour la fourniture d'électricité a été déterminé par le gouvernement.

¹⁴ A/O 2003-02, appel d'offres pour un bloc d'énergie éolienne de 1 000 MW; A/O 2005-03, appel d'offres pour un second bloc d'énergie éolienne de 2 000 MW. Voir également la décision D-2005-201, dossier R-3589-2005, page 4.

[36] De plus, comme le souligne le Distributeur, dans un processus d'appel d'offres, le cadre réglementaire lui dicte de favoriser l'octroi des contrats, notamment sur la base des prix les plus bas. La Régie est d'avis que, dans le présent appel d'offres, une pondération à hauteur de 30 points pour les critères monétaires permet de prendre en compte le cadre réglementaire existant et les préoccupations énoncées par le gouvernement.

[37] La Régie a examiné les autres commentaires des intéressés. Ces commentaires, de même que les motifs soumis à leur soutien, n'ont pas convaincu la Régie de modifier les grilles de sélection proposées par le Distributeur.

4. LIBELLÉ DES CRITÈRES D'ÉVALUATION

BLOC POUR LES PROJETS AUTOCHTONES

[38] L'article 3 du décret 1044-2008 définit un projet autochtone comme étant un projet « *sous le contrôle des nations autochtones, de leurs communautés ou de leurs institutions.* » [nos soulignés]

[39] Conformément au décret, la Régie demande au Distributeur de remplacer le libellé du critère suivant : « *Participation des nations autochtones, les communautés ou leurs institutions au contrôle du projet additionnelle à l'exigence minimale de plus de 50 %* » par « *Participation des nations autochtones, de leurs communautés ou de leurs institutions au contrôle du projet additionnelle à l'exigence minimale de plus de 50 %.* » [nos soulignés]

[40] Pour les mêmes motifs, la Régie demande au Distributeur de remplacer le libellé du critère suivant : « *Participation des nations autochtones, les communautés ou leurs institutions à la capitalisation du projet additionnelle à l'exigence minimales de 30 %* » par « *Participation des nations autochtones, de leurs communautés ou de leurs institutions à la capitalisation du projet additionnelle à l'exigence minimales de 30 %.* » [nos soulignés]

BLOC POUR LES PROJETS COMMUNAUTAIRES

[41] Le décret numéro 1046-2008 indique « *qu'un traitement privilégié sera accordé dans le cas d'une participation de MRC ou des municipalités locales où se situe le projet communautaire* » [nos soulignés]. La Régie remarque que le libellé du décret ne limite pas la participation à une seule MRC par projet.

[42] De plus, dans le cas d'une participation de plus d'une MRC, la Régie note que le Distributeur allouera les points relatifs à ce critère en fonction des parts de contrôle cumulativement détenues par les MRC, sans égard à la proportion du projet située dans leur limite territoriale respective¹⁵.

[43] En conséquence, la Régie demande au Distributeur de remplacer le libellé du critère suivant : « *Participation de la MRC ou des municipalités locales où se situe le projet communautaire* » par « *Participation de MRC ou des municipalités locales où se situe le projet communautaire* ». [nos soulignés]

5. CONCLUSION

[44] La Régie approuve les grilles de sélection des soumissions suivantes, qui s'appliqueront à l'étape 2 du processus de l'appel d'offres A/O 2009-02 :

¹⁵ Pièce B-4, page 9.

Volet autochtone

1. Contenu régional additionnel au minimum de 30 % exigé	15	
2. Contenu québécois additionnel au minimum de 60 % exigé	10	
3. Développement durable	25	
<ul style="list-style-type: none"> • Participation des nations autochtones, de leurs communautés ou de leurs institutions à la capitalisation du projet additionnelle à l'exigence minimale de 30 % 	6	
<ul style="list-style-type: none"> • Participation de plus d'une nation autochtone dans la propriété du projet 	6	
<ul style="list-style-type: none"> • Participation des nations autochtones, de leurs communautés ou de leurs institutions au contrôle du projet additionnelle à l'exigence minimale de plus de 50 % 	6	
	Terres privées	Terres publiques
<ul style="list-style-type: none"> • Paiements fermes versés aux municipalités, MRC et communautés autochtones (<u>excluant</u> les bénéficiaires estimés en cas de prise de participation dans le parc éolien) 	3	7
<ul style="list-style-type: none"> • Application du cadre de référence 	2	n/a
<ul style="list-style-type: none"> • Paiements versés aux propriétaires privés 	2	n/a
4. Capacité financière	7	
<ul style="list-style-type: none"> • Solidité financière du Fournisseur 	3	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan de financement 	4	
5. Faisabilité du projet	7	
<ul style="list-style-type: none"> • Raccordement au réseau 	1	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan directeur de réalisation du projet 	2	
<ul style="list-style-type: none"> • Données de vents obtenues et réalisme de l'énergie annuelle garantie 	2	
<ul style="list-style-type: none"> • Le plan d'obtention des autorisations environnementales 	2	
6. Expérience pertinente	6	
<ul style="list-style-type: none"> • Expérience antérieure du soumissionnaire, des sociétés affiliées, des partenaires, des consultants et fournisseurs à développer des projets similaires 	2	
<ul style="list-style-type: none"> • Expérience du personnel-clé 	2	
<ul style="list-style-type: none"> • Expérience et part du marché mondial de fabrication d'éoliennes détenues par le manufacturier d'éoliennes désigné 	2	
Sommes des critères non monétaires	70	
Coût de l'électricité	30	
Total	100	

Volet communautaire

1. Contenu régional additionnel au minimum de 30 % exigé	15	
2. Contenu québécois additionnel au minimum de 60 % exigé	10	
3. Développement durable	25	
<ul style="list-style-type: none"> • Participation de MRC ou des municipalités locales où se situe le projet communautaire : pondération selon les niveaux de propriété et de contrôle du projet communautaire 	6	
<ul style="list-style-type: none"> • Participation de la communauté locale additionnelle à l'exigence minimale de 30 % pour le contrôle du projet communautaire 	6	
<ul style="list-style-type: none"> • Participation de la communauté locale additionnelle à l'exigence minimale de 30 % pour la capitalisation du projet communautaire 	6	
	Terres privées	Terres publiques
<ul style="list-style-type: none"> • Paiements fermes versés aux municipalités, MRC et communautés autochtones (<u>excluant</u> les bénéfices estimés en cas de prise de participation dans le parc éolien) 	3	7
<ul style="list-style-type: none"> • Application du cadre de référence 	2	n/a
<ul style="list-style-type: none"> • Paiements versés aux propriétaires privés 	2	n/a
4. Capacité financière	7	
<ul style="list-style-type: none"> • Solidité financière du Fournisseur 	3	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan de financement 	4	
5. Faisabilité du projet	7	
<ul style="list-style-type: none"> • Raccordement au réseau 	1	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan directeur de réalisation du projet 	2	
<ul style="list-style-type: none"> • Données de vents obtenues et réalisme de l'énergie annuelle garantie 	2	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan d'obtention des autorisations environnementales 	2	
6. Expérience pertinente	6	
<ul style="list-style-type: none"> • Expérience antérieure du soumissionnaire, des sociétés affiliées, des partenaires, des consultants et fournisseurs à développer des projets similaires 	2	
<ul style="list-style-type: none"> • Expérience du personnel-clé 	2	
<ul style="list-style-type: none"> • Expérience et part du marché mondial de fabrication d'éoliennes détenues par le manufacturier d'éoliennes désigné 	2	
Sommes des critères non monétaires	70	
Coût de l'électricité	30	
Total	100	

[45] Pour ces motifs,

La Régie de l'énergie :

PREND ACTE que le bloc de 250 MW issu de projets autochtones et le bloc de 250 MW issu de projets communautaires sont mutuellement exclusifs, même s'ils font l'objet d'un même appel d'offres;

APPROUVE les grilles de sélection des soumissions, telle que présentées à la section 5 de la présente décision, applicables à l'étape 2 du processus d'analyse des soumissions de l'appel d'offres A/O-2009-02;

RÉSERVE sa décision quant au remboursement aux intéressés de leurs frais de participation à ce dossier.

Gilles Boulianne
Régisseur

Représentants :

- AeroJoule représentée par M. Christian Martel;
- Conférence régionale des élu(e)s de la Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine (CRÉ de la Gaspésie– Îles-de-la-Madeleine) représentée par M. Gilbert Scantland;
- Coopératives regroupées en énergie renouvelable du Québec (CRERQ) représentées par M. Roger Brisson;
- Corporation métisse du Québec et de l'Est du Canada (CMQEC) et communauté métisse des voyageurs de l'Est du Canada (CMVEC) représentées par M^e Pierre Montour;
- Écosolaire international (EI) représentée par Mme Lili Haury;
- Fédération Québécoise des Municipalités (FQM) représentée par M. Bernard Généreux;
- Goal Capital inc. (GCI) représentée par M. Bertin Thériault;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ) représenté par M^e Geneviève Paquet;
- Hydro-Québec représentée par M^e Yves Fréchette;
- Le groupe S.M. international inc. (SMI) représenté par M. David Cliche;
- Mi'gmawei Mawiomi représentée par M^e Franklin S. Gertler;
- Municipalité régionale de comté Rimouski-Neigette (MRC Rimouski-Neigette) représentée par M. Gilbert Pigeon;
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Annie Gariépy;
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;
- Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M^e Steve Cadrin;
- Union des producteurs agricoles (UPA) représentée par M. Pierre Lemieux.

DÉCISION

- 11 -

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2011-175

R-3774-2011

18 novembre 2011

PRÉSENT :

Gilles Boulianne
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intéressés dont les noms apparaissent ci-après

Décision

Demande d'approbation des contrats d'approvisionnement en électricité de l'appel d'offres A/O 2009-02 pour de l'énergie éolienne issue de projets autochtone et communautaires

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Intéressés :

- Ammerlaan Anne;
- Ammerlaan W.;
- Arréal Alain;
- Arréal Carlos;
- Arréal Christine;
- Arréal Jocelyne;
- Arréal José;
- Beaudin Fortin Julienne;
- Bélanger Gisèle;
- Blais Rolland;
- Boissy Maurice;
- Boivin Martin;
- Bouchard Laurence;
- Brouillard Mariette;
- Cayer Sylvie;
- Comité Don Quichotte de Saint-Valentin;
- Conseil municipal de Saint-Blaise-sur-Richelieu;
- Conseil municipal de Saint-Cyprien-de-Napierville;
- Demers Donald;
- Demers Ghislaine;
- Demers Isabelle;
- Demers Stéphane;
- Desbois Serge;
- Dorantes Brassard Patricia;
- Ferme Verstricht et Fils;
- Gagnon Louise;
- Gamache Annie;
- Gamache Jean-Pierre;
- Gamache Micheline;
- Gamache Monique;
- Gilbert Karll;
- Grégoire Alain;
- Grégoire Véronique;
- Grégoire Vincent;
- Guindon Réal;
- Guindon Roger;
- Kahnawake Sustainable Energies;
- Lapierre René;
- Lefebvre Lucie;
- Lussier Nicole;
- Marceau Sylvie;
- Mc Dermott Joane;
- Mc Dermott Michelle;
- Morf Germaine;
- Mouvement « Le vent tourne »;
- Onesti Jean;
- Pinsonneault Anne;
- Poissant-Gamache Raymonde;
- Potvin Gilles;
- Reid Daniel;
- Richer Pierre;
- Schoemans Brigitte;
- Siouville Jean;
- Soulaine Couture Sylviane;
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- Therrien Claude;
- Tomaszewski Robert;
- Tremblay André;
- Van Hyfte Werner;
- Verner Alexandre;
- Verner Sylvain.

1. DEMANDE

[1] Le 21 juillet 2011, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) dépose auprès de la Régie de l'énergie (la Régie) une demande en vertu de l'article 74.2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi) pour faire approuver les contrats d'approvisionnement en électricité découlant de l'appel d'offres A/O 2009-02 (l'Appel d'offres) pour l'énergie éolienne issue de projets autochtone et communautaires.

[2] Le 3 août 2011, la Régie informe les intéressés, par avis sur internet, qu'elle compte procéder à l'étude de cette demande sur dossier. Elle fixe au 30 septembre 2011 la date du dépôt des observations des intéressés et permet au Distributeur d'y répondre pour le 14 octobre 2011.

[3] Du 28 juillet au 5 octobre 2011, la Régie reçoit plus de 60 lettres de commentaires sur la demande du Distributeur.

[4] Le 14 octobre 2011, le Distributeur transmet sa réplique à ces commentaires dans le délai prescrit.

2. CONTEXTE ET CADRE RÉGLEMENTAIRE

[5] La Loi prévoit que le gouvernement peut déterminer par règlement un bloc d'énergie pour une source particulière d'approvisionnement en électricité et les délais suivant lesquels le Distributeur doit procéder à un appel d'offres pour l'acquisition de ce bloc d'énergie².

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

² Article 112 (2.1) et (2.2).

[6] Le 29 octobre 2008, le gouvernement adoptait le *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones* ainsi que le *Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires*³ (les Règlements). Aux termes de ces Règlements, le Distributeur devait procéder à l'appel d'offres pour l'acquisition de deux blocs d'énergie produite au Québec à partir d'installations éoliennes, pour une quantité totale de 500 mégawatts. Le Distributeur devait procéder à cet appel d'offres au plus tard 90 jours suivant la date de publication du règlement à la Gazette officielle du Québec. Cette date a été modifiée par la suite et fixée au 1^{er} mai 2009 par amendement aux Règlements⁴.

[7] Le 29 octobre 2008, le gouvernement adoptait également les décrets concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard des deux blocs de 250 MW d'énergie éolienne issu des projets autochtones et communautaires⁵. Tel qu'indiqué dans ces décrets, l'appel d'offres du Distributeur vise, notamment, à soutenir le développement de projets éoliens au bénéfice des nations et des communautés autochtones du Québec ainsi qu'au bénéfice des régions du Québec. En outre, les deux blocs de 250 MW visent également :

« [...] *La maximisation des retombées économiques au Québec en matière d'emplois et d'investissements ;*

[...];

— *Le maintien d'une industrie de fabrication d'éoliennes et d'une industrie de fabrication de composantes éoliennes à haute teneur technologique au Québec. »*

[8] Aux termes de l'article 74.2 de la Loi, le Distributeur doit obtenir l'autorisation de la Régie, aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement, pour conclure un contrat d'approvisionnement en électricité.

³ Décrets 1043-2008 et 1045-2008.

⁴ Décrets 179-2009 et 180-2009.

⁵ Décrets 1044-2008 et 1046-2008.

[9] Le Règlement sur les conditions et les cas où la conclusion d'un contrat d'approvisionnement par le distributeur d'électricité requiert l'approbation de la Régie de l'énergie⁶ (le Règlement d'application) stipule que, pour des contrats dont la durée est de plus d'un an, la demande d'autorisation doit être accompagnée des contrats et contenir les informations suivantes :

« 1° une description de la contribution de chaque contrat au plan d'approvisionnement, et lorsque l'appel d'offres est satisfait par plusieurs contrats, une description de la contribution de chaque contrat à l'appel d'offres;

2° dans le cas d'un appel d'offres prévoyant que la totalité ou une partie des besoins des marchés québécois devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement, une description de la contribution de chaque contrat au bloc d'énergie fixé par règlement du gouvernement, au plan d'approvisionnement et à l'appel d'offres lorsque celui-ci est satisfait par plusieurs contrats;

3° une description des garanties prévues aux contrats pour couvrir les risques financiers et ceux reliés à la suffisance des approvisionnements ainsi qu'une analyse des risques résiduels;

4° la démonstration que le contrat ou la combinaison des contrats comporte le prix le plus bas, pour la quantité d'électricité et les conditions demandées, en tenant compte du coût de transport applicable et, dans le cas d'un appel d'offres prévoyant que la totalité ou une partie des besoins des marchés québécois devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement, la démonstration que le prix le plus bas ne dépasse pas le prix maximal tel qu'établi par règlement du gouvernement, sous réserve que le gouvernement décide d'établir un tel prix maximal;

5° un rapport comparant les prix du contrat, de la combinaison des contrats ou de chaque contrat inclus dans la combinaison des contrats d'approvisionnement en électricité avec les prix des principaux produits disponibles dans les marchés du nord-est de l'Amérique et les coûts de transport applicables;

⁶ (2002) 134 G.O. II, 8151.

6° la démonstration que les caractéristiques des contrats approuvés dans le plan d'approvisionnement sont respectées;

7° le cas échéant, les suites données par le distributeur d'électricité au rapport de la Régie préparé dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de surveillance de la procédure d'appel d'offres et d'octroi ainsi que du code d'éthique. »

3. OBSERVATIONS ÉCRITES DES INTÉRESSÉS

[10] La Régie a reçu plus de 60 lettres de commentaires de la part du public sur la présente demande. La quasi-totalité des commentaires reçus a trait au projet éolien autochtone de Kahnawà:ke Sustainable Energies (KSE) à Saint-Cyprien-de-Napierville.

[11] Les commentaires proviennent essentiellement des citoyens de la municipalité de Saint-Cyprien-de-Napierville et des municipalités avoisinantes, d'organismes sans but lucratif et de divers intervenants dans le monde municipal. De manière générale, la Régie note que les commentaires sont plutôt défavorables à l'approbation du contrat d'approvisionnement lié au projet éolien autochtone de Saint-Cyprien-de-Napierville (Projet éolien de Saint-Cyprien) et soulèvent de nombreuses préoccupations qui peuvent se regrouper sous les thèmes suivants :

- impact du Projet éolien de Saint-Cyprien sur l'environnement, sur la faune et sur la qualité de vie des citoyens;
- impact du Projet éolien de Saint-Cyprien sur les terres agricoles;
- baisse de la valeur des propriétés;
- non-respect du critère d'acceptabilité sociale du Projet éolien de Saint-Cyprien;
- manque d'informations de la part du promoteur sur le Projet éolien de Saint-Cyprien;
- absence d'accord préalable avec la municipalité de Saint-Cyprien-de-Napierville;
- pertinence d'autoriser un projet éolien dans le contexte d'un surplus énergétique au Québec et coûts élevés de l'électricité produite par cette filière;
- sources du financement du Projet éolien de Saint-Cyprien.

[12] Plusieurs intéressés soulèvent également des similitudes entre le Projet éolien de Saint-Cyprien et le projet éolien de Saint-Valentin, qui n'a pas obtenu l'aval du gouvernement en raison, notamment, du non-respect du critère de l'acceptabilité sociale. Ces intéressés soutiennent que le Projet éolien de Saint-Cyprien se trouve dans une situation comparable à celui de Saint-Valentin et recommandent donc à la Régie de refuser l'approbation du contrat d'approvisionnement lié à ce projet.

[13] Le promoteur du Projet éolien de Saint-Cyprien, KSE, a transmis ses commentaires à la Régie. KSE fait part de sa volonté de réaliser son projet en toute transparence, par le biais d'une approche de concertation avec l'ensemble des parties intéressées. KSE indique avoir l'intention de rencontrer et d'informer les citoyens, afin de répondre à leurs questions et de tenir compte de leurs préoccupations. De plus, KSE précise que même si son projet a été retenu par le Distributeur, cela ne garantit pas sa réalisation. En effet, le Projet éolien de Saint-Cyprien devra faire l'objet d'une étude d'impact dans le cadre de la procédure d'évaluation du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

[14] La Régie a également reçu des commentaires de la part du regroupement S.É./AQLPA, qui recommande de refuser l'approbation du contrat d'approvisionnement lié au Projet éolien de Saint-Cyprien puisque, selon lui, le contrat ne remplit pas les conditions d'admissibilité de l'appel d'offres éolien autochtone.

[15] Selon cet intéressé, le décret 1044-2008 (Décret éolien autochtone) doit être interprété comme ne permettant pas à un projet autochtone d'être construit en dehors d'un territoire autochtone. Or, le Projet éolien de Saint-Cyprien n'est pas situé sur le territoire de Kahnawake, ni sur un territoire où la Nation Mohawk revendique un droit coutumier. S.É./AQLPA est donc d'avis que le contrat d'approvisionnement relatif au Projet éolien de Saint-Cyprien ne devrait pas être approuvé par la Régie.

[16] De plus, S.É./AQLPA questionne le fait que le Distributeur accepte des projets éoliens dans le Bas Saint-Laurent-Gaspésie même si la capacité du réseau d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (TransÉnergie), en aval de la ligne Rivière-du-Loup-Rimouski, avait été perçue comme étant déjà dépassée. Selon l'intéressé, la Régie pourrait considérer que le moment n'est pas propice à l'accroissement de la production éolienne dans cette région.

[17] En conséquence, S.É./AQLPA recommande de suspendre l'approbation de quatre contrats liés à des projets en aval de Rimouski (Saint-Damase, Le Plateau 2, Témiscouata et La Mitis) jusqu'à ce que des précisions additionnelles aient été obtenues du Distributeur. Cependant, cet intéressé recommande l'approbation des sept autres contrats relatifs aux parcs éoliens municipaux et communautaires.

[18] S.É./AQLPA porte également l'attention de la Régie sur trois projets éoliens autochtones, soit les projets éoliens Pessamit, Lac Miron et Meshta-Nutin, qui ont été rejetés en phase 2 du processus de sélection en se basant sur l'article 3.19 du document d'appel d'offres. Cet article prévoit que le Distributeur se réserve le droit de diminuer la quantité recherchée dans cet appel d'offres, entre autres, si les conditions ou le coût total de l'électricité (incluant le transport) des soumissions sont jugés inappropriés ou non concurrentiels.

[19] S.É./AQLPA indique que le Distributeur a comparé les soumissions autochtones reçues à des prix existants dans d'autres juridictions, non assujetties au montant maximum de 12,5 cents/kWh et au maximum admissible des coûts de transport remboursables suivant l'Appendice J des *Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec*. L'intéressé est d'avis que le Distributeur aurait dû déterminer si une soumission autochtone était compétitive en la comparant à un échantillon raisonnable de soumissions hypothétiques qui auraient pu émaner de plusieurs des onze nations autochtones du Québec, situées sur leur territoire et respectant le prix maximal de 12,5 cents/kWh autorisé par le gouvernement et la part maximale des coûts de transport qui doivent être assumés par TransÉnergie selon l'Appendice J.

4. RÉPLIQUE DU DISTRIBUTEUR AUX INTÉRESSÉS

[20] Le Distributeur constate que les commentaires reçus en faveur du rejet du contrat d'approvisionnement du Projet éolien de Saint-Cyprien soulèvent des motifs relatifs à son acceptabilité sociale. Or, la Régie doit examiner la demande selon les exigences du Règlement d'application qui ne lui permet pas de tenir compte de ces considérations.

[21] Le Distributeur soumet que l'examen du Projet éolien de Saint-Cyprien, quant à l'acceptabilité du site, revient au BAPE qui recommandera au gouvernement d'émettre ou non un certificat d'autorisation. Le présent dossier n'est donc pas le bon forum pour soulever la question de l'acceptabilité sociale de ce projet.

[22] Quant à la question soulevée par S.É./AQLPA relative aux conditions d'admissibilité prévues au Décret éolien autochtone, le Distributeur soumet que la condition d'admissibilité est plutôt que le Projet éolien de Saint-Cyprien doit être développé dans la région administrative de la Montérégie.

[23] En ce qui a trait aux préoccupations soulevées par S.É./AQLPA à propos du réseau de transport de TransÉnergie, le Distributeur admet que l'intégration de nouveaux parcs éoliens à l'est de Rivière-du-Loup constitue une préoccupation pour lui. Selon le Distributeur, toute nouvelle production à l'est de Rivière-du-Loup doit être soumise à certaines conditions de plafonnement, afin de s'assurer que le réseau puisse être exploité de manière sécuritaire.

[24] Toutefois, le Distributeur indique que le volume de production prévisionnel a baissé à la suite de l'annulation de deux parcs éoliens et du déplacement d'un troisième parc hors de la Gaspésie.

[25] En conséquence, l'intégration des parcs à l'est de Rivière-du-Loup se fait avec une condition contractuelle de plafonnement mais, globalement, le risque de recourir à cette clause a chuté, car la prévision de production totale intégrée à l'est de Rivière-du-Loup a diminué.

[26] Enfin, en ce qui a trait au rejet des trois projets éoliens autochtones, le Distributeur soumet que S.É./AQLPA crée un nouveau critère selon lequel l'appel d'offres devait tenir compte de la géographie des communautés autochtones dans l'évaluation du caractère compétitif du coût des soumissions. Le Distributeur est d'avis que l'argument de S.É./AQLPA devrait être écarté du fait que l'intéressé applique des critères étrangers au cadre législatif et réglementaire applicable à l'Appel d'offres.

5. ANALYSE

[27] Le Distributeur a procédé à l'Appel d'offres et a retenu douze offres pour les projets suivants : Parc éolien St-Cyprien, Parc éolien de St-Damase, Frampton Community Wind Farm, Parc éolien communautaire de Viger-Denonville, Le Plateau 2, Parc éolien de la MRC de la Côte-de-Beaupré, Parc éolien Pierre-de-Saurel, Parc éolien de la MRC de Témiscouata, Parc éolien de Saint-Philémon, Parc éolien communautaire La Mitis, Parc éolien Le Granit et Projet éolien Val-Éo. La présente demande vise l'approbation des contrats conclus avec les promoteurs de ces projets (les Contrats).

[28] L'ensemble de ces projets fait partie de la combinaison des soumissions retenues, puisqu'elle présentait le coût total le plus bas. Le coût moyen de cette combinaison est de 130,39 \$/MWh en dollars canadiens, incluant les coûts de transport et les pertes. Selon le consultant Merrimack Energy Group, ce coût moyen est comparable à celui des contrats offerts ailleurs en Amérique du Nord, mais inférieur aux coûts moyens des contrats en Ontario⁷.

[29] De cette combinaison retenue, un seul projet autochtone de 24 MW en faisait partie car les autres projets autochtones présentaient un coût total non concurrentiel, c'est-à-dire supérieur au coût total le plus élevé assumé ailleurs en Amérique du Nord⁸. De cette même combinaison, onze projets communautaires ont été identifiés, pour un total de 267,4 MW. En somme, la puissance totale des deux blocs représente 291,4 MW sur les 500 MW souhaités et, ainsi, l'Appel d'offres n'a pas permis d'obtenir les quantités recherchées.

[30] La Régie note, hormis les réserves exprimées par S.É./AQLPA sur quatre des onze contrats soumis pour approbation pour le volet municipal et communautaire, qu'elle n'a pas reçu d'opposition formelle à l'approbation de ces contrats. Seul le contrat relatif au Projet éolien de Saint-Cyprien du volet autochtone fait l'objet d'une forte opposition de la part de la grande majorité des intéressés.

⁷ Pièce B-0022, annexe 4.

⁸ Pièce B-0018, page 26.

[31] D'entrée de jeu, la Régie tient à préciser que l'appel d'offres pour les blocs d'énergie éolienne issus de projets communautaires et autochtones a été lancé par le gouvernement du Québec par la voie d'un règlement, conformément à l'article 112 de la Loi :

« 112. Le gouvernement peut déterminer par règlement :

2.1^o pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, le bloc d'énergie et son prix maximal établis aux fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 ou du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72 ou de l'appel d'offres du distributeur d'électricité prévu à l'article 74.1; »

[32] La Régie n'a pas le pouvoir de remettre en question le choix du gouvernement de procéder à des appels d'offres pour les deux blocs d'énergie ni le prix maximum fixé pour l'achat de l'énergie. Les préoccupations soulevées par certains intéressés à ce sujet ne peuvent donc être considérées par la Régie.

[33] De plus, plusieurs préoccupations soumises à la Régie ne peuvent être prises en considération, puisqu'elles sont reliées à des questions qui doivent être examinées par d'autres organismes. Par exemple, les impacts environnementaux du Projet éolien de Saint-Cyprien et le critère de son acceptabilité sociale doivent être examinés par le BAPE qui devra éventuellement rendre un avis au gouvernement sur ce projet. Quant aux commentaires des intéressés relatifs à l'utilisation des terres agricoles, ces questions devraient plutôt être soumises à la Commission de protection du territoire agricole dans les dossiers appropriés.

[34] La Régie considère également que la comparaison avec le projet éolien de Saint-Valentin n'est pas pertinente à l'examen de la demande d'approbation. En effet, il s'agit d'un projet, initié par un autre promoteur, qui a déjà fait l'objet d'un examen par le BAPE et qui a donné lieu à un avis défavorable, ce qui n'est pas le cas du Projet éolien de Saint-Cyprien. La Régie ne peut rejeter le contrat d'approvisionnement en présumant que le Projet éolien de Saint-Cyprien obtiendra un avis défavorable de même nature que celui du projet éolien de Saint-Valentin.

[35] Par ailleurs, la Régie précise qu'il faut distinguer le processus d'approbation d'un contrat d'approvisionnement de la réalisation du projet lié à ce contrat, qui est de la responsabilité de son promoteur. En effet, l'approbation d'un contrat d'approvisionnement par la Régie ne dispense pas le promoteur d'obtenir toutes les autres autorisations requises, à l'intérieur des délais prévus dans le contrat, afin que le projet puisse être réalisé.

[36] Quant à l'argument de S.É./AQLPA à l'effet que le Projet éolien de Saint-Cyprien ne remplit pas les conditions d'admissibilité, puisqu'il se situe en dehors du territoire de Kahnawake, la Régie ne partage pas cette interprétation du Décret éolien autochtone soumise par l'intéressé. Selon S.É./AQLPA, il existerait une condition implicite du gouvernement et de la Régie à l'effet que les contrats d'approvisionnement éoliens autochtones soient situés sur le territoire de la Nation autochtone qui les a initiés et approuvés. Selon la Régie, si le gouvernement avait voulu imposer une telle limitation comme condition d'admissibilité d'un projet, il l'aurait clairement mentionné dans le décret, afin d'éviter toute ambiguïté. Or, le Décret éolien autochtone ne prévoit pas une telle restriction à l'admissibilité des projets éoliens autochtones. À cet égard, la Régie est d'avis que la position du Distributeur est davantage compatible avec la lettre et l'esprit du décret.

[37] Enfin, la Régie prend acte des explications fournies par le Distributeur sur la problématique soulevée par S.É./AQLPA relative aux limites du réseau de TransÉnergie à l'est de Rivière-du-Loup, et s'en déclare satisfaite. Elle considère donc qu'il n'y a pas lieu de suspendre l'approbation des quatre contrats liés à des projets situés dans cette région du Québec.

[38] La Régie rappelle que son mandat consiste à déterminer si les Contrats soumis par le Distributeur satisfont aux exigences de la Loi et du Règlement d'application. Dans la mesure où elle conclut que les informations soumises respectent ces exigences, elle peut approuver les contrats⁹.

⁹ Décision D-2003-159, dossier R-3515-2003.

[39] À cet égard, la Régie se déclare satisfaite des informations fournies par le Distributeur eu égard aux exigences prévues dans le Règlement d'application. En conséquence, elle approuve les contrats d'approvisionnement en électricité produits par le Distributeur.

[40] De plus, la Régie a examiné l'argument de S.É/AQLPA mettant en doute la manière dont le Distributeur a rejeté les trois projets éoliens autochtones en s'appuyant sur l'article 3.19 du document d'appel d'offres. Cette disposition se lit comme suit :

« 3.19 *Annulation*

Hydro-Québec Distribution se réserve le droit d'annuler l'appel d'offres en tout temps, ou d'en diminuer la quantité, notamment si les besoins exprimés ont changé significativement ou si les conditions ou le coût total de l'électricité (incluant le transport) des soumissions sont jugés inappropriés ou non concurrentiels. Une offre dont le coût total de l'électricité est jugé non concurrentiel ne sera pas considérée. »

[41] La Régie comprend que le Distributeur, en collaboration avec la firme Merrimack Energy Group, a procédé à une analyse détaillée du coût total pouvant être considéré comme étant concurrentiel. Le Distributeur a comparé les coûts des projets autochtones avec les coûts totaux assumés pour l'énergie éolienne en Ontario, en Colombie-Britannique et en Californie. Cette analyse a permis de constater que l'ampleur des coûts de transport des projets autochtones faisait en sorte que leur coût total dépassait de manière importante les coûts totaux d'achats récents ailleurs en Amérique du Nord. La Régie considère que ce type de comparaison constitue un exercice raisonnable de la discrétion du Distributeur prévue à l'article 3.19 du document d'appel d'offres. D'ailleurs, la Régie n'a émis aucune préoccupation dans son rapport de constatations à cet égard.

6. SUIVI DES CONTRATS

[42] D'ici le début des livraisons, le Distributeur s'engage à aviser la Régie, dans les 30 jours, du respect des étapes critiques inscrites aux Contrats. Après le début des livraisons, le Distributeur présentera, avec son rapport annuel, un suivi des Contrats. Celui-ci indiquera, sur une base mensuelle, les informations suivantes :

- les quantités de puissance et d'énergie contractuelles;
- les quantités d'énergie rendues disponibles et livrées;
- le détail des montants facturés pour l'énergie;
- les dommages et pénalités, avec les explications et justifications pertinentes, le cas échéant¹⁰.

[43] La Régie prend acte de ces engagements du Distributeur.

[44] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

APPROUVE le contrat d'énergie éolienne intervenu le 17 mars 2011 entre Hydro-Québec et Parc éolien communautaire Viger-Denonville, S.E.C pour une puissance contractuelle de 24,6 MW;

APPROUVE le contrat d'énergie éolienne intervenu le 31 mai 2011 entre Hydro-Québec et Société en commandite fleur de lis éoliennes Saint-Damase pour une puissance contractuelle de 24 MW;

APPROUVE le contrat d'énergie éolienne intervenu le 24 mai 2011 entre Hydro-Québec et Éolienne Témiscouata, S.E.C. pour une puissance contractuelle de 25 MW;

APPROUVE le contrat d'énergie éolienne intervenu le 24 mai 2011 entre Hydro-Québec et Éoliennes Côte-de-Beaupré, S.E.C. pour une puissance contractuelle de 25 MW;

APPROUVE le contrat d'énergie éolienne intervenu le 23 mars 2011 entre Hydro-Québec et Société en commandite EEN CA La Mitis et Énergie renouvelable de la Mitis, S.E.C., à titre de copropriétaires en indivision, pour une puissance contractuelle de 24,6 MW;

¹⁰ Pièce B-1, requête du Distributeur du 21 juillet 2011.

APPROUVE le contrat d'énergie éolienne intervenu le 23 mars 2011 entre Hydro-Québec et Société en commandite EEN CA Le Granit et Énergie du Granit Inc., à titre de copropriétaires en indivision, pour une puissance contractuelle de 24,6 MW;

APPROUVE le contrat d'énergie éolienne intervenu le 16 mars 2011 entre Hydro-Québec et Parc éolien Saint-Philémon S.E.C pour une puissance contractuelle de 24 MW;

APPROUVE le contrat d'énergie éolienne intervenu le 30 mai 2011 entre Hydro-Québec et Éoliennes Frampton S.E.C pour une puissance contractuelle de 24 MW;

APPROUVE le contrat d'énergie éolienne intervenu le 22 mars 2011 entre Hydro-Québec et Énergie éolienne communautaire Le Plateau S.E.C pour une puissance contractuelle de 23 MW;

APPROUVE le contrat d'énergie éolienne intervenu le 17 mai 2011 entre Hydro-Québec et Parc éolien Pierre-de Saurel S.E.C pour une puissance contractuelle de 24,6 MW;

APPROUVE le contrat d'énergie éolienne intervenu le 29 mars 2011 entre Hydro-Québec et Éoliennes Belle-Rivières société en commandite pour une puissance contractuelle de 24 MW;

APPROUVE le contrat d'énergie éolienne intervenu le 31 mars 2011 entre Hydro-Québec et Énergie durables Kahnawà:ke Inc. / Kahnawà:ke sustainable energies Inc. pour une puissance contractuelle de 24 MW.

Gilles Boulianne
Régisseur

Hydro-Québec représentée par M^e Éric Fraser.

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

RAPPORT DE CONSTATATIONS

**SURVEILLANCE DE LA PROCÉDURE
D'APPEL D'OFFRES ET D'OCTROI
ET
DE L'APPLICATION DU CODE D'ÉTHIQUE**

**APPEL D'OFFRES A/O 2009-02
ÉMIS LE 30 AVRIL 2009
PAR HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**

**par Gilles Boulianne
Régisseur**

11 juillet 2011

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100



TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	6
1.1	CONTEXTE LÉGAL.....	9
2.	DIFFUSION DE L'APPEL D'OFFRES	10
2.1	DOCUMENT D'APPEL D'OFFRES.....	10
2.2	LANCEMENT DE L'APPEL D'OFFRES ET DIFFUSION DE L'INFORMATION.....	12
2.3	CONFÉRENCE PRÉPARATOIRE.....	13
2.4	RÉCEPTION DU FORMULAIRE D'INSCRIPTION.....	13
2.5	COMMUNICATIONS AVEC LES SOUMISSIONNAIRES.....	14
2.6	ÉTUDE EXPLORATOIRE.....	15
3.	GUIDE D'ÉVALUATION	16
4.	RÉCEPTION ET OUVERTURE DES SOUMISSIONS	16
4.1	RÉCEPTION DES SOUMISSIONS.....	16
4.2	OUVERTURE DES SOUMISSIONS.....	17
4.3	ADMISSIBILITÉ, VALIDITÉ ET CONFORMITÉ DES SOUMISSIONS.....	18
5.	SÉLECTION DES SOUMISSIONS	19
5.1	ÉQUIPE D'ÉVALUATION.....	19
5.2	PROCESSUS DE SÉLECTION.....	20
5.2.1	Étape 1– Exigences minimales.....	20
5.2.2	Étape 2 – Classement des soumissions.....	21
5.2.3	Étape 3 – Combinaisons des soumissions.....	24
5.3	ANNONCE DES SOUMISSIONS RETENUES.....	27
5.4	COMMUNICATIONS AVEC LES SOUMISSIONNAIRES.....	27
5.5	CONCLUSION DE LA SÉLECTION DES SOUMISSIONS.....	28
6.	PRÉPARATION DES CONTRATS	28
7.	OCTROI DES CONTRATS	29
8.	SURVEILLANCE DE L'APPLICATION DU CODE D'ÉTHIQUE	31
8.1	CONTEXTE.....	31
8.2	APPLICATION DU CODE D'ÉTHIQUE PAR LE DISTRIBUTEUR.....	31
9.	CONCLUSIONS GÉNÉRALES	33

[1] La Régie, sur la base de la surveillance effectuée, constate que le Distributeur a procédé à la diffusion de l'Appel d'offres, à la réception, à l'ouverture et à la sélection des soumissions, de même qu'à la préparation et à l'octroi des contrats selon la Procédure approuvée.

1. INTRODUCTION

[2] Suivant l'article 74.2 de sa loi constitutive¹, la Régie surveille l'application de la Procédure et du Code d'éthique portant sur la gestion des appels d'offres applicables aux contrats d'approvisionnement en électricité. Dans l'exercice de cette compétence, la Régie doit s'assurer du respect des exigences prescrites au deuxième alinéa de l'article 74.1 de la Loi.

[3] L'Appel d'offres découle de l'adoption, par le gouvernement du Québec (le Gouvernement), en date du 29 octobre 2008, des décrets suivants :

- le décret numéro 1043-2008 édictant le Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones;
- le décret numéro 1044-2008 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie à l'égard d'un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones;
- le décret numéro 1045-2008 édictant le Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires;
- le décret numéro 1046-2008 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie à l'égard d'un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires².

[4] Le 4 mars 2009, le Gouvernement modifie les règlements adoptés aux décrets numéros 1043-2008 et 1045-2008 par les décrets numéros 179-2009 et 180-2009³. Ces amendements reportent au 1^{er} mai 2009 la date limite du lancement de l'Appel d'offres.

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

² (2008) 140 G.O. II, 5865, 5904, 5866 et 5906.

³ (2009) 141 G.O. II, 807 et 808.

[5] Le 29 avril 2009, le Gouvernement modifie les règlements adoptés aux décrets numéros 179-2009 et 180-2009 par les décrets numéros 520-2009 et 521-2009⁴. Ces amendements modifient le prix maximal de la fourniture d'électricité, excluant le coût de transport et du service d'équilibrage, de 9,5 ¢/kWh à 12,5 ¢/kWh en dollars de 2009, indexé annuellement à 100 % à l'indice des prix à la consommation.

[6] Le 30 avril 2009, le Distributeur lance l'Appel d'offres de 500 MW d'énergie éolienne, lequel est constitué d'un bloc de 250 MW issu de projets autochtones et d'un bloc de 250 MW issu de projets communautaires. Huit addendas viendront par la suite modifier le document d'Appel d'offres.

[7] Le 5 juin 2009, la Régie approuve la grille de pondération proposée par le Distributeur⁵, avec certains ajustements, pour l'évaluation des soumissions de chacun des blocs visés. Ces grilles font notamment l'objet du premier addenda émis par le Distributeur le 8 juin 2009.

[8] Le 26 janvier 2010, le Gouvernement modifie les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie pour les deux blocs d'énergie éolienne aux décrets numéros 1044-2008 et 1046-2008 par les décrets numéros 67-2010 et 68-2010⁶. Les précisions apportées ont trait au cas où il y a prise de possession des actifs liés à un projet à la suite de la réalisation d'une sûreté d'un créancier.

[9] Le 2 juin 2010, le Gouvernement modifie les règlements adoptés aux décrets numéros 520-2009 et 521-2009 par les décrets numéros 468-2010 et 469-2010⁷. Ces amendements reportent le début des livraisons aux nouvelles dates suivantes :

- 50 mégawatts, au plus tard le 1^{er} décembre 2013;
- 100 mégawatts, au plus tard le 1^{er} décembre 2014;
- 100 mégawatts, au plus tard le 1^{er} décembre 2015.

⁴ (2009) 141 G.O. II, 2139A et 2140A.

⁵ Décision D-2009-073, dossier R-3685-2009.

⁶ (2010) 142 G.O. II, 813 et 814.

⁷ (2010) 142 G.O. II, 2203 et 2204.

[10] Dans le cadre de la surveillance de la Procédure, la Régie prend connaissance du contenu du document d'Appel d'offres et des addendas qui sont émis. Elle assiste, à titre d'observateur, aux réunions d'information et à l'ouverture publique des soumissions tenues avec les soumissionnaires. Elle tient également des rencontres avec les représentants du Distributeur pour obtenir des explications sur les addendas, sur les questions adressées par des soumissionnaires, sur les réponses du Distributeur à ces questions ainsi que sur l'échéancier de l'Appel d'offres.

[11] Le 7 juillet 2010, la Régie assiste à l'ouverture publique des soumissions.

[12] La Régie ne participe pas au processus de sélection des soumissions, mais elle s'assure que celui-ci se fait dans le respect de la Procédure. Au cours de la période d'évaluation des soumissions, la Régie reçoit, sous pli confidentiel, le compte rendu des réunions du comité de sélection du Distributeur. Elle tient une rencontre d'information avec des représentants de ce comité pour obtenir des explications sur les comptes rendus de ces réunions et sur d'autres documents fournis par le Distributeur.

[13] En outre, pour s'assurer du respect de la Procédure et du Code d'éthique, la Régie requiert du Distributeur la production d'un rapport. Ce rapport doit contenir des informations sur le déroulement de l'Appel d'offres jusqu'à l'octroi des contrats et sur le respect du Code d'éthique. Le Distributeur dépose sous pli confidentiel le 24 mars 2011 le Rapport sur l'application de la procédure d'appel d'offres et d'octroi pour les achats d'électricité, présentant les informations requises sur le respect de la Procédure et du Code d'éthique. Le 19 avril 2011, le Distributeur transmet à la Régie des documents supplémentaires demandés relativement à ce rapport.

[14] Le Distributeur mandate la firme Deloitte Inc. (le Représentant officiel) pour l'accompagner dans le déroulement du processus d'appel d'offres et d'analyse des soumissions et pour agir comme son représentant auprès des soumissionnaires. La firme Merrimack Energy (Merrimack) est retenue pour fournir un soutien technique et valider la cohérence et l'uniformité des résultats obtenus lors de l'évaluation des soumissions. La Régie prend également connaissance des commentaires et observations du Représentant officiel et de Merrimack sur le déroulement du processus d'appel d'offres.

[15] Le présent rapport expose les constatations de la Régie à l'égard du respect, par le Distributeur, de l'application de la Procédure et du Code d'éthique.

1.1 CONTEXTE LÉGAL

[16] L'article 74.2 de la Loi prévoit que :

« 74.2. La Régie surveille l'application de la procédure d'appel d'offres et d'octroi ainsi que du code d'éthique, prévus à l'article 74.1, et examine si ceux-ci ont été respectés. À cette fin, elle peut exiger tout document ou renseignement utile. La Régie fait rapport de ses constatations au distributeur d'électricité et au fournisseur choisi.

Le distributeur d'électricité ne peut conclure un contrat d'approvisionnement en électricité sans obtenir l'approbation de la Régie, aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement. »

[17] Dans le cadre de la surveillance de l'Appel d'offres, la Régie doit veiller plus particulièrement au respect des critères prévus aux paragraphes 1, 3 et 4 du deuxième alinéa de l'article 74.1 de la Loi :

« 74.1. Afin d'assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs participant à un appel d'offres, le distributeur d'électricité doit établir et soumettre à l'approbation de la Régie, qui doit se prononcer dans les 90 jours, une procédure d'appel d'offres et d'octroi, ainsi qu'un code d'éthique portant sur la gestion des appels d'offres applicables aux contrats d'approvisionnement en électricité requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale, ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112.

La procédure d'appel d'offres et d'octroi doit notamment:

1° permettre par la diffusion de l'appel d'offres dans un délai adéquat, la participation de tout fournisseur intéressé;

2° accorder un traitement égal à toutes les sources d'approvisionnement, à moins que l'appel d'offres ne prévoie que la totalité ou une partie des besoins devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement;

3° favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas pour la quantité d'électricité et les conditions demandées, en tenant compte du coût de transport applicable et, dans le cas où l'appel d'offres prévoit que la totalité ou une partie des besoins devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie, en tenant compte du prix maximal tel qu'établi par règlement du gouvernement;

4° permettre qu'un appel d'offres puisse être satisfait par plus d'un contrat d'approvisionnement, auquel cas le fournisseur qui permet d'atteindre la quantité d'électricité demandée peut être invité à diminuer la quantité d'électricité qu'il a lui-même offerte, sans toutefois en modifier le prix unitaire. »

2. DIFFUSION DE L'APPEL D'OFFRES

[18] La Régie constate que la diffusion de l'Appel d'offres a été effectuée par le Distributeur selon la Procédure.

2.1 DOCUMENT D'APPEL D'OFFRES

[19] Le 30 avril 2009, le Distributeur dépose auprès de la Régie la version du document d'Appel d'offres qui est rendue publique.

[20] La Régie s'assure que le document d'Appel d'offres contient l'ensemble des informations requises pour présenter une soumission en conformité avec la Procédure. Parmi celles-ci, on retrouve un énoncé de l'objet de l'Appel d'offres, la description du produit et des volumes d'électricité recherchés, les instructions aux soumissionnaires, la date de début des livraisons modifiée, l'échéancier de l'Appel d'offres, les exigences minimales ainsi que la méthode d'évaluation des critères et les annexes.

[21] Le 30 avril 2009, en conformité avec les règlements, le Distributeur émet le document d'Appel d'offres pour des achats d'énergie éolienne issus de projets autochtones et communautaires pour deux blocs distincts de 250 MW, totalisant 500 MW de puissance installée. Par la suite, il émet huit addendas pour ajouter, modifier ou préciser certaines dispositions, notamment :

- La grille de pondération des critères non monétaires du processus de sélection utilisée pour le classement des soumissions à l'étape 2;
- Le contrat-type;
- Les termes : « des nations autochtones, de leurs communautés ou de leurs institutions »;
- La date limite du dépôt des formulaires d'inscription pour les intéressés à soumissionner et les manufacturiers d'éoliennes du 1^{er} octobre 2009 au 15 février 2010;
- Les chapitres 1, 2 et 3 du document d'Appel d'offres portant respectivement sur les besoins et exigences, le processus de sélection et les instructions aux soumissionnaires;
- L'annexe 5 concernant la formule de prix obligatoire;
- Les annexes 9 et 12 du document d'Appel d'offres portant respectivement sur le *Cadre de référence relatif à l'aménagement de parcs éoliens en milieux agricole et forestier* et sur la formule de soumission;
- La date de dépôt des soumissions du 19 mai au 6 juillet 2010;
- Les dates de début des livraisons à la suite de la publication des décrets numéros 468-2010 et 469-2010 adoptés le 2 juin 2010.

[22] Les huit addendas modifiant le document d'Appel d'offres sont émis aux dates suivantes :

- addenda n° 1 le 8 juin 2009;
- addenda n° 2 le 11 septembre 2009;
- addenda n° 3 le 28 septembre 2009;
- addenda n° 4 le 9 février 2010;
- addenda n° 5 le 16 avril 2010;
- addenda n° 6 le 30 avril 2010;
- addenda n° 7 le 4 juin 2010;
- addenda n° 8 le 22 juin 2010.

[23] L'analyse du document final d'Appel d'offres, incluant les addendas, permet à la Régie de conclure que son contenu est conforme aux exigences de la Procédure et des décisions s'y rapportant⁸.

2.2 LANCEMENT DE L'APPEL D'OFFRES ET DIFFUSION DE L'INFORMATION

[24] L'Appel d'offres est lancé par le Distributeur et publié sur son site internet le 30 avril 2009. Une copie papier du document est également disponible.

[25] Tous les documents relatifs à l'Appel d'offres, de même que les addendas, sont publiés en français et en anglais sur le site du Distributeur et sont également disponibles en format papier.

[26] Afin d'assurer une diffusion aussi large que possible du lancement de l'Appel d'offres, le Distributeur utilise plusieurs moyens de diffusion, incluant l'envoi ciblé d'un courriel à 342 soumissionnaires potentiels actifs dans le domaine de l'énergie au Québec, aux États-Unis, en Europe et en Asie, afin de susciter leur intérêt.

[27] Le Distributeur fait aussi paraître une annonce dans les quotidiens nationaux, provinciaux et régionaux suivants : Le Devoir, Le Soleil, Le Droit, La Tribune, Le Nouvelliste, Le Quotidien, La Voix de l'est, Plein jour de Baie-Comeau, Nord-est, Le Pharillon, La Voix de la Matanie, La Presse, Le journal de Québec, Le journal de Montréal, The Gazette, National Post, Globe and Mail, The Record et le Megawatt Daily.

[28] De plus, le Distributeur diffuse un communiqué de presse, en français et en anglais, à plusieurs médias généralistes et financiers du Québec et du Canada.

[29] Chaque addenda est communiqué par courriel à tous les soumissionnaires inscrits et est affiché sur le site internet du Distributeur. Un document d'Appel d'offres consolidé est préparé et utilisé à des fins d'analyse interne seulement.

⁸ Décision D-2001-191, dossier R-3462-2001; décision D-2009-073, dossier R-3685-2009.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

2.3 CONFÉRENCE PRÉPARATOIRE

[30] Le Distributeur tient des conférences préparatoires le 16 septembre 2009 à Montréal, en français et en anglais, puis le 18 septembre à Québec, en français seulement. La Régie y assiste comme observateur. Les personnes intéressées à participer à une conférence préparatoire étaient invitées à s'inscrire à l'avance. Le 11 septembre 2009, un avis de rappel est transmis aux entreprises inscrites à la conférence préparatoire. L'inscription et la participation à l'une de ces conférences préparatoires n'étaient pas obligatoires pour présenter une soumission.

[31] La première partie de ces conférences se déroule sous la forme d'une présentation résumant les principales caractéristiques de l'Appel d'offres. La deuxième partie est consacrée à une période de questions des participants. Les questions qui pouvaient être posées en français ou en anglais sont acceptées. Aucune contrainte de temps n'est imposée à la période de question.

[32] Le Distributeur a tenu un registre des personnes présentes et émis un compte rendu des conférences préparatoires. Au total, 107 participants représentant 71 entreprises ont assisté aux conférences préparatoires. Ces documents ont été affichés sur le site internet du Distributeur, incluant les réponses aux 41 questions posées lors de ces rencontres.

2.4 RÉCEPTION DU FORMULAIRE D'INSCRIPTION

[33] Les intéressés à soumissionner et les manufacturiers d'éoliennes avaient originalement jusqu'au 1^{er} octobre 2009 pour retourner leur formulaire d'inscription. Cette date limite a, par la suite, été reportée au 15 février 2010, principalement afin de permettre aux intéressés à soumissionner et ayant déposé une demande d'étude exploratoire, de recevoir les résultats de cette étude, afin d'obtenir un signal quant aux coûts de raccordement de leur projet de parc éolien. Un avis est envoyé le 10 février 2010 aux entreprises ayant assisté aux conférences préparatoires pour leur rappeler la date limite du 15 février 2010. Aucune inscription n'a été reçue après l'heure de dépôt des inscriptions.

[34] Par ailleurs, sur réception du formulaire d'inscription et des frais associés, le Distributeur transmet un accusé de réception avec un code confidentiel permettant au soumissionnaire inscrit de soumettre des questions sur l'Appel d'offres au Représentant officiel, via son site internet. Tous les soumissionnaires et manufacturiers d'éoliennes inscrits ont acquitté leurs frais d'inscription.

[35] Au total, 42 inscriptions sont reçues dans le délai imparti, dont 5 manufacturiers d'éoliennes. Dans un cas, un intéressé à soumissionner a demandé d'être identifié à la fois comme soumissionnaire et manufacturier d'éoliennes. Cette demande a été acceptée par le Distributeur.

2.5 COMMUNICATIONS AVEC LES SOUMISSIONNAIRES

[36] Les soumissionnaires et manufacturiers inscrits avaient l'opportunité de poser des questions sur l'Appel d'offres. Le 30 avril 2010, le Distributeur reporte la date limite pour le dépôt de telles questions du 3 mai au 18 juin 2010 à 16 h.

[37] Des avis sont envoyés par courriel à tous les intéressés à soumissionner et aux manufacturiers d'éoliennes inscrits à l'Appel d'offres, leur rappelant la date limite du 18 juin 2010 pour faire parvenir leurs questions.

[38] Du 30 avril 2009 au 18 juin 2010, les soumissionnaires inscrits transmettent 160 questions au Distributeur, dont 132 font l'objet de réponses écrites du Distributeur, par voie électronique. L'ensemble de ces questions et réponses est affiché sur le site internet du Distributeur, en français ou en anglais, sans identification du demandeur.

[39] De plus, 22 autres questions, relatives à des aspects administratifs ou à des clarifications de questions écrites, reçoivent une réponse verbale du Distributeur, par l'intermédiaire du Représentant officiel.

[40] Enfin, six questions sont retirées par les soumissionnaires à la suite d'une conférence téléphonique ou de la publication d'une réponse à une question d'un autre intéressé à soumissionner.

[41] Le Distributeur n'a pas répondu aux questions transmises après la date limite de dépôt des questions.

[42] La Régie prend connaissance des réponses fournies par le Distributeur tout au long du processus et, le cas échéant, constate que les addendas auxquels les réponses font référence ont effectivement été émis.

[43] Le Représentant officiel a transmis deux autres avis distincts, soit :

- Le 21 mai 2009, pour annoncer l'approbation, par la Régie, de la grille des critères non monétaires;
- Le 20 mai 2010, pour informer les soumissionnaires de la publication des questions et réponses sur le financement.

2.6 ÉTUDE EXPLORATOIRE

[44] Les intéressés à soumissionner pouvaient faire une demande d'étude exploratoire auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) afin d'obtenir un signal quant au scénario et aux coûts du raccordement de leur projet. Suivant les indications et la procédure prescrites à la section 1.10 du document d'Appel d'offres, ils avaient la possibilité de déposer une telle demande au plus tard le 1^{er} décembre 2009.

[45] Au total, 52 études exploratoires ont été réalisées par le Transporteur. Un avis de rappel signifiant la date limite pour se prévaloir d'une telle étude a aussi été envoyé aux entreprises ayant assisté aux conférences préparatoires ou ayant démontré leur intérêt pour l'Appel d'offres.

3. GUIDE D'ÉVALUATION

[46] Le guide d'évaluation des soumissions – Appel d'offres A/O 2009-02 (le Guide) fournit les procédures et modalités à suivre pour l'évaluation des soumissions relativement aux aspects suivants :

- l'ouverture des soumissions;
- le processus d'évaluation;
- les communications;
- la confidentialité des informations et le Code d'éthique.

[47] Dans ce Guide, le Distributeur inclut des fiches d'évaluation qui précisent les éléments à analyser pour chacun des critères et définissent le pointage attribuable à chaque élément. Cette quantification de la grille d'analyse rend plus objectif le processus d'analyse et assure un traitement équitable et impartial des soumissions.

[48] La version finale du Guide est déposée chez le Représentant officiel le 5 juillet 2010, avant l'ouverture des soumissions, puis transmise à la Régie le 6 juillet 2010. Le Guide est par la suite révisé, en date du 27 octobre 2010, afin de corriger une erreur cléricale.

4. RÉCEPTION ET OUVERTURE DES SOUMISSIONS

[49] **La Régie constate que la réception et l'ouverture des soumissions par le Distributeur sont effectuées selon la Procédure. Elle est satisfaite de l'approche prise par le Distributeur quant à l'analyse de la conformité des soumissions.**

4.1 **RÉCEPTION DES SOUMISSIONS**

[50] Tout soumissionnaire devait déposer sa soumission avant le 6 juillet 2010 à 16 h. Cette date de dépôt, originalement fixée au 19 mai 2010, a été révisée dans l'addenda du 30 avril 2010.

[51] Un avis de rappel a été envoyé par courriel le 28 juin 2010 à tous les intéressés à soumissionner, afin de leur rappeler la nouvelle date limite de dépôt du 6 juillet 2010 et de préciser l'adresse exacte du bureau des soumissions du Représentant officiel.

[52] Toutes les soumissions sont déposées au bureau du Représentant officiel dans le délai imparti. La date et l'heure de réception sont inscrites sur chaque soumission reçue et un registre est tenu. De plus, une confirmation de réception est remise au messenger de chaque soumissionnaire. Les soumissions scellées sont transportées sous la supervision du Représentant officiel et entreposées à l'intérieur des locaux du siège social d'Hydro-Québec jusqu'au moment de leur ouverture, le 7 juillet 2010 à 9 h.

4.2 OUVERTURE DES SOUMISSIONS

[53] Le 7 juillet 2010, le Distributeur, assisté du Représentant officiel et en présence de représentants de la Régie, procède à l'ouverture publique des soumissions au siège social d'Hydro-Québec. Au total, 44 soumissions sont reçues de 16 promoteurs, totalisant 1 051 MW de puissance offerte.

[54] La répartition des soumissions se détaille comme suit :

- Pour le bloc autochtone, 13 soumissions pour un total de 319 MW;
- Pour le bloc communautaire, 31 soumissions pour un total de 732 MW.

[55] L'ensemble de ces soumissions représentent l'équivalent de 236 offres-années (les deux blocs confondus), en considérant les variantes et les différentes années proposées pour le début des livraisons.

[56] Le 30 juillet 2010, le Distributeur affiche sur son site internet la liste des soumissions acceptées à l'ouverture ainsi que les informations devant être rendues publiques selon la Procédure.

[57] Aucune soumission n'est rejetée à l'ouverture des soumissions.

4.3 ADMISSIBILITÉ, VALIDITÉ ET CONFORMITÉ DES SOUMISSIONS

[58] Après la séance d'ouverture publique, une équipe du Distributeur, assistée de la direction Affaires juridiques d'Hydro-Québec et du Représentant officiel, procède à la vérification détaillée de chaque soumission pour contrôler les éléments suivants :

- l'admissibilité du soumissionnaire;
- la date de validité de la soumission;
- les neuf critères qui entraînent le rejet automatique d'une soumission, tel que prévu à l'article 3.17 du document d'Appel d'offres.

[59] Le Distributeur procède alors à une analyse de conformité, selon 21 critères d'évaluation. Les fiches de contrôle de conformité sont déposées à la Régie sous pli confidentiel.

[60] Dans le cadre de cette analyse de conformité, cinq soumissions ont été rejetées en raison de la structure de propriété proposée, laquelle ne respectait pas les exigences du document de l'Appel d'offres et des Décrets. Plus particulièrement, pour ces cinq soumissions, la communauté locale ne détenait pas un réel intérêt à titre de propriétaire dans les projets soumis.

[61] Dans le cadre de cet exercice, le Distributeur transmet des demandes de renseignements additionnels à certains soumissionnaires par l'entremise du Représentant officiel.

[62] Une autre soumission a aussi été rejetée parce que le soumissionnaire ne détenait pas de participation dans la structure de propriété du projet. De plus, la soumission ne contenait aucun engagement ferme d'acquisition, par des entités concernées, d'une participation dans le projet ou de l'exécuter.

[63] Enfin, une variante d'une soumission conforme a été rejetée, puisqu'elle avait un point commun de raccordement avec une soumission non conforme.

[64] Ainsi, sur les 236 offres-années reçues, 27 offres-années ont été jugées non conformes, de sorte que le processus d'évaluation s'est poursuivi avec 209 offres-années composées de 38 soumissions.



5. SÉLECTION DES SOUMISSIONS

[65] La Régie constate que le processus de sélection respecte la Procédure et produit une combinaison de soumissions favorisant l'octroi de contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas pour les conditions demandées. La Régie constate que la méthodologie et les procédures utilisées lors des trois étapes du processus de sélection sont équitables et n'entraînent aucun biais.

5.1 ÉQUIPE D'ÉVALUATION

[66] Le Distributeur évalue les soumissions selon les étapes établies au document de l'Appel d'offres et selon les critères détaillés au Guide. Le Transporteur est mandaté pour évaluer le coût de transport de chaque projet et de chaque combinaison de projets. L'unité Géomatique de la division Hydro-Québec Équipement, la direction Télécommunications de la Vice-présidence Technologie d'Hydro-Québec, de même que des employés de l'IREQ ont fourni, au besoin, le soutien technique nécessaire, selon leur champ d'expertise respectif.

[67] Merrimack participe au processus d'évaluation en revoyant la documentation utilisée par l'équipe d'évaluation selon les différents critères, afin de valider la cohérence et l'uniformité des résultats obtenus. Pour le critère monétaire, elle procède aussi à une évaluation en parallèle par échantillonnage des soumissions, afin de s'assurer de la précision des résultats.

[68] Le Représentant officiel s'assure, pour sa part, du bon déroulement général du processus d'évaluation et assure les communications avec les soumissionnaires, lorsque requises.

5.2 PROCESSUS DE SÉLECTION

[69] Le Distributeur passe en revue le contenu des 38 soumissions jugées conformes, en suivant le processus de sélection établi en trois étapes.

5.2.1 ÉTAPE 1– EXIGENCES MINIMALES

[70] Au cours de cette étape, chaque soumission est analysée à l'aide des fiches d'évaluation du Guide pour vérifier si elle satisfait aux exigences minimales suivant les dix critères énoncés au document d'Appel d'offres, soit :

1. Choix et contrôle du site;
2. Prix de l'électricité;
3. Participation à la capitalisation et au contrôle du projet;
4. Expérience du soumissionnaire;
5. Maturité technologique;
6. Délai de raccordement et intégration des équipements de production;
7. Éoliennes adaptées au climat froid et désignation du manufacturier désigné;
8. Contenu régional garanti du parc éolien;
9. Contenu québécois garanti du parc éolien;
10. Mesures de vent et production anticipée.

[71] Afin d'assurer l'uniformité et l'équité du traitement, chaque critère est analysé par la même personne, et ce, pour l'ensemble des soumissions reçues. Merrimack revoit ensuite la documentation utilisée pour ces évaluations afin de valider la cohérence et l'uniformité des résultats.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

[72] À la suite de cette analyse, 92 offres-années sont rejetées car elles ne satisfont pas aux exigences minimales en fonction des critères suivants :

- 7 offres-années, pour le contrôle du site;
- 71 offres-années, pour le délai de raccordement;
- 14 offres- années, à la fois pour le délai de raccordement et le contrôle du site.

Ainsi, 85 offres-années sont rejetées, puisque les travaux de raccordement au réseau ne peuvent être complétés pour les dates offertes par les soumissionnaires.

[73] Finalement, le nombre de 209 offres-années considérées conformes lors de l'analyse de conformité est réduit à 117 offres-années à la suite de l'évaluation des exigences minimales.

5.2.2 ÉTAPE 2 – CLASSEMENT DES SOUMISSIONS

[74] Comme à l'étape 1, chaque soumission est analysée par l'équipe d'évaluation de manière à ce qu'une même personne se voit assigner la responsabilité d'évaluer et d'attribuer le pointage d'un ou de plusieurs critères pour l'ensemble des soumissions.

[75] Chaque soumission est évaluée selon les sept critères suivants, approuvés par la Régie⁹ et énoncés au document de l'Appel d'offres :

⁹ Décision D-2009-073, dossier R-3685-2009.

[80] Les coûts de transport sont estimés sur la base d'un scénario de raccordement déterminé par le Transporteur, afin d'intégrer la capacité installée de la nouvelle production. Ces coûts comprennent ceux du poste de départ, jusqu'à concurrence de la contribution maximale applicable, et du raccordement au réseau régional de transport ou de distribution. Le taux des pertes électriques de transport et, s'il y a lieu, les coûts évités d'investissements en croissance des besoins sont également identifiés et pris en compte. Enfin, le Transporteur identifie les offres où un plafonnement de la production éolienne permettrait de réduire les coûts d'intégration ou de renforcement de réseau, plus particulièrement dans le réseau de transport et de distribution à l'est de Rivière-du-Loup.

[81] Pour l'évaluation de ce critère, le Distributeur actualise, pour chaque soumission, les flux monétaires annuels de la somme de ces coûts, qu'il exprime en un coût unitaire d'électricité (\$ 2009/MWh) en se basant sur l'énergie visée par la soumission.

[82] La comparaison des soumissions s'effectue sur la base du coût unitaire actualisé. Le nombre de points accordés à une offre est établi en comparant son coût avec celui des autres. L'offre qui comporte le coût le plus bas se voit attribuer le maximum de points pour ce critère, soit 30 points. L'offre comportant le coût le plus élevé obtient, quant à elle, cinq points. Toute autre soumission obtient un pointage établi selon une fonction linéaire entre ces valeurs limites.

[83] Pour le critère monétaire, Merrimack procède à une évaluation des soumissions en parallèle avec celle du Distributeur, afin de s'assurer de la précision des résultats, et passe en revue la documentation pertinente utilisée pour les évaluations afin de valider la cohérence et l'uniformité des pointages accordés.

Critères non monétaires

[84] Pour ce volet, chaque soumission est évaluée à l'aide des fiches d'évaluation du Guide. Chaque fiche précise, par critère, les éléments à analyser et définit le pointage attribuable à chaque élément. Les pointages obtenus pour les différents éléments sont additionnés pour établir le pointage du critère analysé.

[85] Merrimack revoit la documentation pertinente utilisée pour les évaluations afin de valider la cohérence et l'uniformité des pointages accordés.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Pointage total de l'étape 2

[86] Les offres-années sont ensuite classées par ordre décroissant du pointage total des critères monétaires et non monétaires, ce qui permet d'identifier les meilleures offres. Cet exercice est réalisé indépendamment pour chacun des deux blocs recherchés.

[87] Après analyse, le Distributeur établit un seuil de passage pour le bloc communautaire, de façon à permettre que les quantités recherchées soient comblées, qu'il existe une compétition suffisante entre les soumissionnaires et que plusieurs combinaisons de soumissions puissent être formées. Ainsi, 41 des 68 offres-années admissibles de ce bloc sont retenues pour analyse à l'étape 3. Pour le bloc autochtone, le Distributeur ne fixe aucun seuil de passage, compte tenu que le nombre de MW disponible est limité, et retient les 29 offres-années admissibles pour analyse à l'étape 3.

[88] Pendant le déroulement de cette étape, le Distributeur s'enquiert auprès du Transporteur si certains projets sont susceptibles de partager une même infrastructure de transport, ce qui aurait pour effet de réduire le coût de transport de ces projets. Cette étape n'a cependant démontré aucune synergie possible.

5.2.3 ÉTAPE 3 – COMBINAISONS DES SOUMISSIONS

[89] À partir des 70 offres-années retenues à la fin de l'étape 2, soit 29 offres du bloc autochtone et 41 offres du bloc communautaire, le Distributeur forme 15 combinaisons de soumissions. Il demande au Transporteur d'évaluer le coût de transport applicable à ces combinaisons.

[90] Pour ce faire, le Transporteur valide d'abord, pour chaque combinaison, le scénario de raccordement de chacune des offres, puis procède à l'évaluation du coût de transport applicable à la combinaison. Pour chaque combinaison, le Transporteur attribue un coût générique pour le renforcement du réseau principal, calculé au prorata des puissances installées.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Résultats

[91] La combinaison gagnante est formée de 12 soumissions, soit :

- Une soumission du bloc autochtone, sans liste de relève, compte tenu du coût total jugé non-concurrentiel des projets. L'ampleur des coûts de transport associés aux projets non retenus faisaient, en effet, en sorte que leur coût total était supérieur au coût total le plus élevé assumé ailleurs en Amérique du Nord. La quantité recherchée de 250 MW pour ce bloc n'a donc pu être atteinte;
- 11 soumissions du bloc communautaire, avec un projet sur la liste de relève auquel le Distributeur ne pourra recourir que si les discussions échouent avec les projets retenus dans la même MRC. Le critère de compétitivité a permis d'obtenir la quantité recherchée de 250 MW pour ce bloc.

[92] La combinaison retenue présente le coût total le plus bas, soit 130,39 \$ / MWh (\$2009), incluant le coût de transport requis pour acheminer l'électricité produite. Elle comporte les 12 contrats suivants, attribués à 10 soumissionnaires différents :

Tableau 2 : Combinaison retenue pour le bloc autochtone

Projets	Soumissionnaires	MRC	Date de début des livraisons	Quantités contractuelles (MW)
Parc éolien St-Cyprien	Kahnawà:ke Sustainable Energies	Jardin de Napierville	2015	24,0

Tableau 3 : Combinaison retenue pour le bloc communautaire

Projets	Soumissionnaires	MRC	Date de début des livraisons	Quantités contractuelles (MW)
Parc éolien de la MRC de la Côte-de-Beaupré	MRC de la Côte-de-Beaupré et Boralex inc.	La Côte-de-Beaupré	2015	25,0
Frampton Community Wind Farm	Énergie Northland Power Québec S.E.C.	Nouvelle Beauce	2015	24,0
Parc éolien communautaire La Mitis	Saint-Laurent Énergies inc.	La Mitis	2014	24,6
Parc éolien Le Granit	Saint-Laurent Énergies inc.	Le Granit	2014	24,6
Le Plateau 2	Invenergy Wind Canada ULC	Avignon	2013	23,0
Parc éolien Pierre-de-Saurel	MRC Pierre-de-Saurel	Pierre-de-Saurel	2015	24,6
Parc éolien de Saint-Philémon	SP Development Limited Partnership, MRC de Bellechasse et Municipalité de Saint-Philémon	Bellechasse	2014	24,0
Parc éolien de St-Damase	Corporation d'investissement éoliennes Algonquin Power	La Matapédia	2013	24,0
Parc éolien de la MRC de Témiscouata	MRC de Témiscouata et Boralex inc.	Témiscouata	2014	25,0
Projet éolien Val-Éo	Val-Éo société en commandite	Lac St-Jean Est	2015	24,0
Parc éolien communautaire de Viger-Denonville	Innergex Énergie renouvelable inc.	Rivière-du-Loup	2013	24,6

-12-

Groupe Bio-services inc. c. Terrebonne (Ville de)

2010 QCCA 1152

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N°: 500-09-018601-088
(700-17-002696-051)

PROCÈS-VERBAL D'AUDIENCE

DATE: 11 juin 2010

CORAM: LES HONORABLES FRANÇOIS PELLETIER, J.C.A.
FRANÇOIS DOYON, J.C.A.
MARIE-FRANCE BICH, J.C.A.

APPELANT(ES)	AVOCAT(S)
GRUPE BIO-SERVICES INC.	Me Pierre Laurin TREMBLAY, BOIS, MIGNAULT, LEMAY

INTIMÉ(ES)	AVOCAT(S)
VILLE DE TERREBONNE	Me Francis Gervais DEVEAU, BOURGEOIS, GAGNÉ, HÉBERT & ASSOCIÉS

	AVOCAT(S)

En appel d'un jugement rendu le 17 mars 2008 par l'honorable Pierre Journet de la Cour supérieure, district de Terrebonne.

NATURE DE L'APPEL: **Municipal**

Greffier: Marc Leblanc

Salle: Pierre-Basile-Mignault

PAR LA COUR

ARRÊT

[1] À la suite d'un appel d'offres lancé en application de l'article 573.1.0.1.1 de la *Loi sur les cités et villes*¹, l'appelante a obtenu le contrat portant sur le contrôle biologique des maringouins sur le territoire de l'intimée (la Ville) pour l'année 2004. Pour les années 2005 à 2007, toutefois, c'est un compétiteur de l'appelante, GDG Environnement ltée (GDG), qui est sorti vainqueur d'un appel d'offres analogue. L'appelante soutient que, dans ce dernier cas, le processus a été entaché de graves lacunes. Suivant ses prétentions, la Ville aurait dû lui octroyer ce second contrat si le comité d'examen des soumissions avait agi de façon raisonnable et conforme aux règles de l'art.

[2] Le juge de première instance n'a pas retenu cette thèse. Il a d'abord déterminé que le comité avait agi de bonne foi et correctement. Se penchant ensuite sur la question de la légalité du processus, il a appliqué à l'affaire la norme d'intervention la plus exigeante telle qu'elle existait avant la réforme mise en place par la Cour suprême². Il convient de noter de plus que, pour cerner précisément les notions de droit pertinentes à l'espèce, le juge ne jouissait pas de l'éclairage qu'a apporté l'arrêt prononcé ultérieurement par notre cour dans *Immobilière(L') Société d'évaluation conseil inc. c. Évaluations BTF inc.*³ (BTF).

[3] Ces précisions faites, la Cour est d'avis qu'il y a lieu de confirmer le dispositif du jugement entrepris, une fois appliqués la norme d'intervention de la décision raisonnable de même que les principes dégagés dans *BTF*⁴.

[4] Sous ce dernier rapport, il faut rappeler que la Ville jouit d'un pouvoir discrétionnaire dans l'attribution des contrats municipaux. Elle peut déléguer une partie de ce pouvoir à un comité de sélection chargé d'évaluer les soumissions faites à la suite d'un appel d'offres. L'arrêt *BTF* n'a pas modifié ce principe fondamental. Il n'a fait que préciser l'encadrement juridique régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire des villes et de leurs comités de sélection, de même que le pouvoir de la Cour supérieure de surveiller cet exercice⁵ :

[289] Le législateur a clairement manifesté son intention de confier aux comités de sélection la responsabilité d'évaluer la qualité des soumissions. Nous sommes d'accord avec notre collègue Chamberland qu'en conséquence la Cour supérieure ne peut substituer son opinion à celle d'un comité et attribuer la note de chaque soumissionnaire; elle usurperait alors les fonctions de l'organe administratif à qui le législateur a confié cette tâche.

¹ L.R.Q., c. C-19.

² *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190.

³ *Immobilière (L'), société d'évaluation conseil inc. c. Évaluations BTF inc.*, 2009 QCCA, 1844 autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, 33447.

⁴ *Id.*

⁵ *Id.*, paragr. 289 et 290 du texte intégral.

[290] Par ailleurs, la Cour supérieure demeure responsable de contrôler la légalité de l'action administrative. Les motifs d'intervention du tribunal sont plus délicats lorsque, comme en l'espèce, l'organe administratif exerce un pouvoir comportant une importante marge d'appréciation discrétionnaire.

[soulignements ajoutés]

[5] La perfection n'est pas la norme qui régit l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Pour être à l'abri d'une intervention judiciaire, il suffit que l'organisme jouissant d'un pareil pouvoir agisse de bonne foi et de façon adéquate à l'intérieur des limites fixées par la loi et par les règles propres à chaque cas d'espèce.

[6] La Cour estime que la preuve ne supporte pas la prétention de l'appelante selon laquelle elle aurait été victime d'une injustice et aurait nécessairement décroché le contrat si le processus avait été exécuté de façon parfaite.

[7] Dans *BTF*, la Cour supérieure a tiré des conclusions de fait qui justifiaient une intervention judiciaire et notre cour a confirmé ce jugement. Un examen comparatif de certains éléments déterminants de cette affaire et de celle à l'étude met en lumière les différences fondamentales qui les opposent.

[8] Dans la première, la soumissionnaire ayant décroché le contrat, *l'Immobilière société d'évaluation conseil inc.*, avait eu une conduite empreinte de mauvaise foi. Tant la Cour supérieure que notre cour ont déterminé qu'elle avait trompé le comité de sélection. Ce constat s'est avéré de toute première importance dans le cheminement qui a conduit à la décision d'intervenir comme en fait foi l'extrait suivant⁶ :

[397] La conclusion générale du juge est, sans surprise, que ces déclarations mensongères vicient la soumission :

[citation omise]

[9] En l'espèce, le juge a déterminé au contraire que rien ne permettait de mettre en doute la bonne foi de GDG :

[19] Relativement à la mauvaise foi alléguée, le tribunal est d'avis que cette prétention n'a été soutenue par aucun élément de preuve et sera, en conséquence, rejetée.

[10] Par ailleurs, il a été retenu par la Cour dans *BTF* qu'un travail adéquat du comité de sélection aurait conduit à la disqualification de la soumission de *l'Immobilière*, celle-ci ayant obtenu une note à peine supérieure à celle requise pour l'ouverture de la seconde enveloppe, celle du prix⁷ :

[331] Le juge note les graves conséquences pour *BTF* de tels manquements étant donné que *l'Immobilière* a obtenu de justesse la note de passage globale de 70 %, en deçà de laquelle sa soumission devait être rejetée sans même ouvrir la seconde enveloppe, celle du prix.

[11] Dans l'affaire à l'étude, c'est plutôt l'appelante qui a obtenu la note minimale (70 %), alors que, pour sa part, GDG s'est vue décerner un résultat presque parfait (97 %).

⁶ *Id.*, paragr. 397.

⁷ *Id.*, paragr. 331.

[12] Enfin, en ce qui a trait au lien de causalité, la Cour a expressément entériné dans *BTF* la conclusion tirée par le juge de première instance selon laquelle cette soumissionnaire aurait décroché le contrat :

[404] C'est donc avec raison que le juge conclut en reprenant tous ces éléments :

[193] La preuve révèle au contraire que cette dernière était très préoccupée par la concurrence des firmes provenant de l'extérieur car elle voulait préserver les emplois dans la région. La Ville, s'il faut en croire les propos du maire Jean Tremblay, était également très satisfaite des services professionnels rendus par *BTF*, une firme locale. Les premières ébauches budgétaires produites par le service de trésorerie de la Ville pour l'année 2004 étaient d'ailleurs fondées sur le contrat que *BTF* détenait avec la Ville. Enfin, si on s'en remet aux arguments plaidés par les procureurs de la Ville lors de la demande d'injonction présentée par *BTF*, le 13 janvier 2004, il était urgent que la Ville octroie le contrat pour pouvoir envoyer ses comptes de taxes. Bref, le Tribunal est convaincu que *BTF* aurait obtenu le contrat si la soumission de l'Immobilière avait été éliminée (*Bau-Québec c. Ville de Sainte-Julie*).

[soulignement ajouté et renvoi omis]

[13] À l'inverse, dans le cas à l'étude, le juge de première instance a déterminé qu'aucun élément ne le justifiait d'intervenir dans le pouvoir, *a priori* discrétionnaire, du comité de déterminer la note que l'appelante méritait à l'égard de l'un ou l'autre des critères devant être pris en compte en application des conditions de l'appel d'offres.

[14] Bien qu'elle s'en défende, l'appelante convie en réalité la Cour à un exercice consistant à revoir la pertinence de chaque note que le comité lui a attribuée. C'est là le cheminement qu'elle propose pour conclure que son résultat final aurait surpassé celui de *GDG*, une fois appliquée la formule mathématique décrite à l'alinéa e) du 3^e paragraphe de l'article 573.1.0.1.1 *L.C.V.*

[15] À ce chapitre, il importe de souligner que, aux termes de l'appel d'offres, le comité avait à se prononcer sur 5 critères d'évaluation. Selon l'appelante, la difficulté tient à la formulation utilisée dans l'appel d'offres, laquelle établit une échelle graduée par tranche de 20 points sur un total de 100. On y lit au sujet de la note de 60 % :

60% représente le niveau de qualité satisfaisant. Cette note est accordée à la soumission qui répond en tout point au niveau de qualité recherché dans ce critère;

[16] Or, de prétendre l'appelante, cette qualification est incongrue, voire illégale, dans la mesure où la Loi établit la note de passage à 70 %⁸.

[17] De l'avis de la Cour, l'argument n'est pas déterminant en l'espèce.

[18] Tout d'abord, il n'est pas acquis que seule la thèse avancée par l'appelante soit raisonnable. La Loi fixe bel et bien la note de passage à 70 %, mais elle le fait à l'égard du total des points et non à l'égard d'un critère particulier. Dès lors, il n'est pas

⁸ L.R.Q., c. C-19, 573.1.0.1.1 (3) e).

inconcevable que la note de 60 % puisse correspondre aux exigences minimales de l'appel d'offres pour un critère donné, mais que la note globale de 70 % pour l'ensemble des critères soit tout de même exigée afin que la soumission puisse être considérée à l'étape suivante, celle de l'examen du prix.

[19] En second lieu, les normes auxquelles le comité était assujéti pour l'évaluation des 5 critères comportaient, par leur caractère largement subjectif, une grande part d'appréciation discrétionnaire faisant en principe obstacle à une révision par la Cour supérieure. De l'avis de la Cour, cet exercice de révision se révèle d'autant moins approprié que l'appelante le justifie sur la base d'un élément qui, en réalité, ne peut être pris en compte. Il s'agit en l'occurrence de la comparaison avec les notes ayant été attribuées lors de l'octroi du contrat de 2004.

[20] Enfin, en supposant même, par pure hypothèse, qu'un pareil examen ait pu permettre de conclure que l'application de la formule mathématique décrite à l'alinéa e) du 3^e paragraphe de l'article 573.1.0.1.1 *L.C.V.* aurait dû favoriser l'appelante, il convient de préciser que la Ville ne s'était obligée à accepter aucune soumission. Ici, contrairement à ce que les faits établis dans l'affaire *BTF* permettaient de déduire, la preuve ne supporterait pas aisément l'inférence que la Ville aurait octroyé le contrat à l'appelante qui, malgré un score qualitatif très inférieur à celui de GDG, n'aurait réussi à l'emporter que par la fixation d'un prix très inférieur.

POUR TOUS CES MOTIFS,

[21] **REJETTE** l'appel avec dépens.

FRANÇOIS PELLETIER, J.C.A.

FRANÇOIS DOYON, J.C.A.

MARIE-FRANCE BICH, J.C.A.

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE TERREBONNE

N° : 700-17-002696-051

DATE : LE 17 MARS 2008

SOUS LA PRÉSIDENCE DE : L'HONORABLE PIERRE JOURNET, J.C.S.

GROUPE BIO-SERVICES INC.

Demanderesse

c.

VILLE DE TERREBONNE

Défenderesse

-et-

G.D.G. ENVIRONNEMENT LTÉE

Mise en cause

JUGEMENT

[1] La compagnie Groupe Bio-Services inc., « Bio » requiert de la Cour supérieure l'annulation de l'octroi d'un contrat qui a fait l'objet d'un appel d'offres et de soumissions. Elle soumet que la défenderesse, Ville de Terrebonne, « la Ville » a accordé le contrat à la mise en cause, G.D.G. Environnement ltée, « G.D.G. » contrairement à la méthodologie contenue dans la loi relativement à l'évaluation des critères exigés pour l'octroi d'un contrat de services.

[2] Elle réclame aussi des dommages résultant de la perte du contrat octroyé par la Ville pour le contrôle biologique des maringouins, sur son territoire.

LES FAITS

[3] La demanderesse et la mise en cause sont des sociétés qui oeuvrent dans le domaine du contrôle biologique des insectes piqueurs.

[4] En décembre 2004, la Ville a lancé un appel d'offres pour le contrôle biologique des maringouins sur son territoire pour les années 2005 à 2007 inclusivement.

[5] Les soumissions devaient être évaluées selon un système d'évaluation et de pondération décrit dans la directive aux soumissionnaires.

[6] Selon ce système, les soumissions reçues sont premièrement évaluées qualitativement et seules les soumissions ayant obtenu 70 % de cette première étape sont par la suite considérées pour l'octroi du contrat selon le calcul du pointage et selon la formule suivante contenue à la *Loi des cités et villes*,¹ article 573 1.0.1.1.

[7]
$$\frac{\text{Pointage intérimaire} + 50}{\text{Prix proposé}} \times 10.000$$

[8] La soumission de la demanderesse était de 1 866 000 \$ pour trois ans et celle de la mise en cause de 2 345 000 \$.

[9] Selon l'évaluation faite par la Ville et ses représentants la demanderesse a obtenu 70 points et la mise en cause 97 points, ce qui donne comme résultat final après utilisation de la formule mathématique, 1926 à Bio et 1973 à G.D.G.

[10] La Ville a en conséquence octroyé le contrat à G.D.G qui l'a depuis ce temps complété, si bien que les procédures ne peuvent viser son annulation, mais uniquement une demande de compensation matérielle pour dommages subis, soit 466 500 \$.

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

[11] La *Loi sur les cités et les villes*² a été modifiée en 2002, entre autres, par l'introduction de dispositions législatives relatives à l'octroi de contrats découlant de soumissions pour services professionnels.

[12] Aux fins des présentes, les articles suivants sont pertinents :

« **573.1.0.1.** Sous réserve de l'article 573.1.0.1.1, le conseil peut choisir d'utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres en vertu duquel chacune obtient un nombre de points basé, outre le prix, sur la qualité ou la quantité des biens, des services ou des travaux, sur les modalités de livraison, sur les services d'entretien, sur l'expérience et la

1. L.R.Q., c. C-19, art. 573 1.0.1.1.

2. *Op. cité*, note 1.

capacité financière requise de l'assureur, du fournisseur ou de l'entrepreneur ou sur tout autre critère directement relié au marché.

Soumissions.

Lorsque le conseil choisit d'utiliser un tel système, la demande de soumissions ou un document auquel elle renvoie doit mentionner toutes les exigences et tous les critères qui seront utilisés pour évaluer les offres, ainsi que les méthodes de pondération et d'évaluation fondées sur ces critères.

Contrat.

Dans un tel cas, le conseil ne peut accorder le contrat à une personne autre que celle qui a fait, dans le délai fixé, la soumission ayant obtenu le meilleur pointage.

Meilleur pointage.

Pour l'application du paragraphe 8 de l'article 573, la soumission ayant obtenu le meilleur pointage est assimilée à la soumission la plus basse.

1997, c. 53, a. 9; 2002, c. 37, a. 86.

Système de pondération et d'évaluation des offres.

573.1.0.1.1. Dans le cas de l'adjudication d'un contrat relatif à la fourniture de services professionnels, le conseil doit utiliser un système de pondération et d'évaluation des offres dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles suivantes:

1° le système doit comprendre, outre le prix, un minimum de quatre critères d'évaluation;

2° le système doit prévoir le nombre maximal de points qui peut être attribué à une soumission eu égard à chacun des critères autres que le prix; ce nombre ne peut être supérieur à 30 sur un nombre total de 100 points qui peut être attribué à une soumission eu égard à tous les critères;

3° le conseil doit former un comité de sélection d'au moins trois membres, autres que des membres du conseil, qui doit:

a) évaluer individuellement chaque soumission sans connaître le prix;

b) attribuer à la soumission, eu égard à chaque critère, un nombre de points;

c) établir le pointage intérimaire de chaque soumission en additionnant les points obtenus par celle-ci eu égard à tous les critères;

d) quant aux enveloppes contenant le prix proposé, ouvrir uniquement celles qui proviennent des personnes dont la soumission a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70 et retourner les autres, sans les avoir

ouvertes, à leurs expéditeurs, et ce, malgré les paragraphes 4 et 6 de l'article 573;

- e) établir le pointage final de chaque soumission qui a obtenu un pointage intérimaire d'au moins 70, en divisant par le prix proposé le produit que l'on obtient en multipliant par 10 000 le pointage intérimaire majoré de 50.

Mention dans la demande de soumissions.

La demande de soumissions ou un document auquel elle renvoie doit mentionner toutes les exigences et tous les critères qui seront utilisés pour évaluer les offres, notamment le pointage intérimaire minimal de 70, ainsi que les méthodes de pondération et d'évaluation des offres fondées sur ces critères. La demande ou le document, selon le cas, doit préciser que la soumission doit être transmise dans une enveloppe incluant tous les documents ainsi qu'une enveloppe contenant le prix proposé.

Adjudication du contrat.

Le conseil ne peut accorder le contrat à une personne autre que:

1° celle qui a fait, dans le délai fixé, la soumission ayant obtenu le meilleur pointage final, sous réserve des paragraphes 2° et 3°;

2° dans le cas où plusieurs personnes sont visées au paragraphe 1°, celle d'entre elles qui a proposé le prix le plus bas, sous réserve du paragraphe 3°;

3° dans le cas où plusieurs personnes sont visées au paragraphe 2°, celle d'entre elles que le sort favorise à la suite d'un tirage.

Soumission la plus basse.

Pour l'application du paragraphe 8 de l'article 573, la soumission de la personne déterminée en vertu du troisième alinéa est assimilée à la soumission la plus basse.

Délégation de pouvoir.

Le conseil peut, par règlement, déléguer à tout fonctionnaire ou employé le pouvoir de former le comité de sélection et fixer les conditions et modalités d'exercice du pouvoir délégué.

Utilisation du système.

Le conseil peut, dans le cas de l'adjudication d'un contrat qui n'est pas visé au premier alinéa, choisir d'utiliser un système dont l'établissement et le fonctionnement respectent les règles prévues à cet alinéa. Dans un tel cas, les deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas s'appliquent. »

[Nos soulignés.]

LE COMITÉ DE SÉLECTION

[13] La Ville a procédé à la nomination du comité de sélection selon la résolution 219-04-2003 qui se lit :

« **QUE** le Conseil municipal de la Ville de Terrebonne, suivant la recommandation CE-2003-246-REC du Comité exécutif en date du 12 mars 2003, adopte le document s'intitulant «Devis type d'appel d'offres, services professionnels» présenté pour les appels d'offres aux ingénieurs et architectes et autorise la formation d'un comité de sélection, lequel sera formé des membres suivants :

- M. Denis Levesque, directeur général
- M. Marc Bouchard, directeur du Module gestion du territoire et développement économique
- Me Denis Bouffard, directeur du Module greffe et affaires juridiques.

DEVIS TYPE D'APPEL D'OFFRES

[14] Le 12 mars 2003, la Ville adoptait une résolution visant à l'attribution des contrats de services professionnels comme suit :

« ATTENDU la production du document intitulé : « Devis type d'appel d'offres, services professionnels » préparé par Me Jean-Pierre Saint-Amour, avocat de la firme Deveau, Lavoie, Bourgeois, Lalande & Ass., en collaboration avec Me Judith Viens, responsable des affaires juridiques et assistant-greffier au Module greffe et affaires juridiques;

Il est unanimement résolu, sur recommandation de Me Denis Bouffard, directeur du Module greffe et affaires juridiques, et de Me Judith Viens, responsable des affaires juridiques et assistant-greffier au Module greffe et affaires juridiques, que soit adopté le document s'intitulant « Devis type d'appel d'offres, services professionnels » présenté pour les appels d'offres aux ingénieurs et architectes.

De recommander au Conseil la formation d'un comité de sélection dont les membres sont M. Denis Lévesque, directeur général, M. Marc Bouchard, directeur du Module gestion du territoire et développement économique et Me Denis Bouffard, directeur du Module greffe et affaires juridiques.

Au besoin, le Conseil pourra nommer toute autre personne pour les fins du comité de sélection. »

[15] Le 14 octobre 2003, le conseil municipal adoptait la résolution 640-10-2003 visant l'adoption du document intitulé : « Politique et procédures d'acquisition de bien et de services » incluant le devis requis pour les appels d'offres visant tous les services professionnels, (annexe I).

[16] L'étude du cahier des soumissions démontre que les services requis par la Ville sont de nature mixte, c'est-à-dire, qu'ils visent la fourniture de certains biens destinés à l'extermination et aux services d'experts professionnels. L'évaluation et la détermination de l'octroi du contrat portait d'ailleurs principalement sur ce deuxième aspect. Le procureur des demandeurs prétend à tort que le contrat n'en n'était pas un pour services professionnels.

[17] Le devis comporte le mode d'évaluation, l'évaluation et les critères d'évaluation qu'il convient de reproduire, puisqu'ils sont au cœur du débat.

POINTAGE ET ÉVALUATION DE LA SOUMISSION

12. MODE D'ÉVALUATION

Les soumissions sont évaluées par un comité de sélection désigné par la Ville, en fonction de la grille et des critères d'évaluation précisés dans le présent appel d'offres, en ne tenant compte que des informations contenues dans les enveloppes de la « PROPOSITION TECHNIQUE » et, ultérieurement, de la « PROPOSITION FINANCIÈRE », le cas échéant.

Les délibérations du comité sont tenues à huis clos et toute information, commentaire, demande ou communication par l'un des membres du comité avec un soumissionnaire, pour quelque raison que ce soit et dans quelques circonstances que ce soit, ne peut lier la Ville.

Le comité fait rapport de ses délibérations au conseil municipal ou, le cas échéant, au comité exécutif, lequel possède seul l'autorité d'attribuer le contrat.

13. ÉVALUATION

- 13.1 Un comité de sélection est formé pour procéder à l'évaluation de toutes les offres de services conformes.
- 13.2 Le comité de sélection procède à l'ouverture de toutes les enveloppes « PROPOSITION TECHNIQUE » reçues dans les délais prescrits. Le comité de sélection évalue toutes les soumissions jugées conformes, en fonction d'un minimum de quatre (4) critères prédéfinis.
- 13.3 Tous les critères sont assortis d'un pointage maximum qui représente l'importance relative accordée à chacun des critères. Le pointage maximum d'un critère donné ne doit pas excéder « 30 » points et le nombre total de points doit totaliser « 100 ». Les notes attribuées sont ensuite rétablies proportionnellement en fonction de l'importance relative du critère visé. Le total des notes rétablies forme le pointage intérimaire.
- 13.4 Le comité de sélection procède à l'ouverture des enveloppes « PROPOSITIONS FINANCIÈRES » des soumissions conformes ayant atteintes ou dépassant la note préliminaire de 70 points pour la section

qualitative. Les enveloppes des soumissionnaires n'ayant pas atteint un pointage préliminaire de 70 points sont retournées aux soumissionnaires sans avoir été préalablement décachetées.

- 13.5 La note finale attribuée à chacune des soumissions est complétée par l'application du calcul suivant :

$$\frac{(\text{Pointage intérimaire} + 50 \times 10\,000)}{\text{Prix soumissionné}} = \text{Pointage Final}$$

14. ÉVALUATION QUALITATIVE DE LA SOUMISSION

- 14.1 Le comité de sélection procède à l'évaluation des soumissions, et ce, à partir des critères suivants :

A. Originalité / Connaissance du milieu (30 Points)

Ce critère évaluera la compréhension de la problématique du mandat par le soumissionnaire. Il tient compte notamment de la vision proposée du projet et de l'intégration de celui-ci dans le territoire visé.

B. Expertise du soumissionnaire (30 points)

Le soumissionnaire est évalué en fonction de son expertise dans les domaines concernés. Sont considérés le nombre d'années d'expérience de l'entreprise, la connaissance et la compréhension des enjeux du domaine municipal.

Pour ce faire, le soumissionnaire doit présenter cinq (5) projets similaires qu'il a effectués au cours des (5) dernières années. Il doit aussi mentionner les projets en cours. Les documents produits doivent établir la similarité de ces projets à celui faisant l'objet des présentes.

C. Compétence du chargé de projet / l'équipe (20 points)

La soumission est évaluée en fonction de l'expérience du chargé de projet dans l'exécution et la gestion de mandats, de son expérience dans des dossiers similaires et de son habilité à réaliser le projet.

Le chargé de projet proposé pour diriger, coordonner et prendre part à l'exécution du contrat est un élément important et déterminant de l'évaluation. Le chargé de projet ne peut être modifié pendant la période d'évaluation des soumissions, sous peine de rejet de la soumission. Après l'adjudication du contrat, le chargé de projet ne peut être modifié sans le consentement écrit de la ville.

Le soumissionnaire doit également soumettre la liste des noms des personnes affectées au projet et qui prennent une part importante à la réalisation du mandat en plus de fournir leur curriculum vitæ.

D. Méthodologie (20 points)

L'évaluation qualitative de la structure organisationnelle et de la méthodologie proposée pour la réalisation du mandat et le respect des échéanciers, ainsi que la cohérence des ressources déployées pour son exécution.

14.2 Le comité de sélection détermine dans quelle mesure chacune des soumissions répond aux différents critères, en regard des informations présentes à l'intérieur de la soumission. Le comité de sélection effectue l'évaluation de la qualité des offres sans en connaître le prix.

14.3 Chacune des offres de service est évaluée individuellement et le comité de sélection attribue une note à chacun des critères en se basant sur l'échelle qualitative suivante :

100 %	Un niveau de qualité excellent Offre de services qui dépasse nettement tous les critères de qualité recherchés;
80 %	Un niveau de qualité très satisfaisant Offre de services qui dépasse en majorité tous les critères de qualité recherchés;
60 %	Un niveau de qualité satisfaisant Offre de services qui atteint les critères de qualité recherchés;
40 %	Un niveau de qualité insatisfaisant Offre de services qui n'atteint pas quelques critères de qualité recherchés;
20 %	Un niveau de qualité faible Offre de services qui n'atteint pas plusieurs critères de qualité recherchés;
0 %	Note nulle Offre de services qui n'atteint aucun critère de qualité recherché.

DISCUSSION

[18] Bio qualifie le processus d'attribution du contrat d'illégal, puisque l'octroi du contrat aurait été entaché d'illégalités et de mauvaise foi le rendant nul.

[19] Relativement à la mauvaise foi alléguée, le tribunal est d'avis que cette prétention n'a été soutenue par aucun élément de preuve et sera, en conséquence, rejetée.

[20] L'illégalité constituerait de plus dans la méthodologie d'évaluation, dans la formation du comité de sélection et dans le contenu de la méthodologie se trouvant dans le cahier d'appels d'offres.

LES CRITÈRES D'ÉVALUATION

[21] Le comité exécutif a choisi les critères d'évaluation comportant deux étapes successives éliminatoires, soit la première consistant dans l'évaluation de la qualité de l'offre et la deuxième étape étant la divulgation du prix.

[22] Les critères et les échelles d'attribution à l'égard des critères qui ont été déterminés par la Ville sont obligatoires et visent à assurer l'obtention de services de qualité en toute transparence et selon le meilleur rapport qualité-prix.

[23] Le tribunal note que si un soumissionnaire reçoit une note satisfaisante (60 %) il ne pourra cependant se qualifier et sera éliminé parce que le législateur a fixé la note d'acceptation d'une soumission permettant d'aller à la deuxième étape à 70 %³.

[24] Le processus d'évaluation exige que le comité de sélection évalue individuellement chaque soumission et ne procède pas par voie de comparaison pour établir une notation.

[25] La preuve révèle que le comité a agi correctement le 21 janvier 2005, tel qu'il appert, à la grille d'évaluation signée par ses 3 membres du comité. L'étude de l'évaluation démontre que l'on a noté individuellement les 2 soumissionnaires en regard des critères d'évaluation prédéterminés.

[26] L'interrogatoire de Marc Bouchard, l'un des membres du comité est explicite à ce sujet⁴ :

« Q.443 Est-ce que vous vous êtes informé de la façon dont Desfor a exécuté son contrat en deux mille quatre (2004) ?

R. Écoutez, comme vous savez, moi, je suis membre du comité de sélection à la Ville de Terrebonne, pas juste pour ces mandats-là, pour plusieurs mandats de génie, pour, en tout cas, multidisciplinaire, je ne me suis pas informé. Moi, ce que je fais c'est que quand je me présente à un comité de sélection, c'est qu'on analyse le dossier qu'on a devant nous.

3. *Op. cité*, note 1.

4. Interrogatoire après défense de Marc Bouchard, 25 octobre 2005, p. 114.

[Nos soulignés.]

Q.446 Ou à monsieur Lévesque, le directeur général ?

R. Non. Moi, vous savez, l'Entretien du territoire ont un travail à faire, une fois que le mandat est donné, de faire le suivi des dossiers puis, moi, bien, concernant un mandat particulier, comme celui-là, moi, mon devoir, c'est de juger le document que j'ai devant moi. »

[27] Quant à l'autre membre, Denis Bouffard, son interrogatoire du 25 octobre 2005 démontre que le comité de sélection a agi de manière impartiale en tenant compte des critères de sélection étudiés seulement dans l'attribution de l'évaluation des soumissions⁵.

« Q.397 ...avez-vous un préjugé défavorable à l'endroit de Desfor ?

R. Pas du tout. Pas du tout. Je ne connais ni Desfor et je ne connais ni G.D.G.

Q.398 Et vous affirmez sous serment que vous n'aviez pas de préjugé défavorable à l'endroit de Desfor ?

R. Je vous l'affirme sous serment, je n'ai aucun préjugé favorable à Desfor et je vais vous dire, il y avait des critères de sélection, il fallait s'en tenir à ces critères-là. »

[28] Le tribunal est d'avis que la procédure relative à l'étude des soumissions a été faite selon les règles de l'art, que les soumissions n'ont pas été comparées entre elles et que les membres du comité ont agi avec probité et honnêteté.

[29] La décision du comité de sélection est finale et sans appel. Lorsque l'on examine une telle décision, il faut donc la considérer comme étant une décision administrative et juridictionnelle⁶.

« Le pouvoir que possède le comité de sélection est donc un pouvoir décisionnel discrétionnaire quant à l'appréciation des critères qui conduit à la détermination du soumissionnaire à qui doit être attribué le contrat de fourniture de services professionnels. Ce pouvoir décisionnel discrétionnaire lui octroie certaines prérogatives dont celle de conserver confidentiel le contenu de ses délibérations.

5. Interrogatoire après défense de Denis Bouffard, 25 octobre 2005, pp. 102 et 103.

6. *Évaluations B.T.F. inc. c. Saguenay (Ville de)*, REJB 2004-64962 (C.S.); Voir aussi : *Nanaimo (Ville de) c. Rascal Trucking Ltd.*, CanLII - 2000 CSC 13, [2000] 1 R.C.S. 342.

Le comité de sélection formé par l'article 573.1.0.1.1. L.C.V. n'est pas un comité consultatif. Le résultat qu'il donne au conseil suite ses délibérations n'est pas facultatif et le conseil ne peut le mettre de côté s'il est d'un autre avis. Le conseil doit accorder le contrat au soumissionnaire désigné par le comité de sélection s'il décide d'octroyer le contrat, sinon recommencer complètement la démarche. »

[30] Il y a lieu de voir si la décision du comité est illégale et si le tribunal peut la réviser.

[31] Aux fins de déterminer la norme de contrôle de la décision administrative du comité de sélection, il convient de s'en rapporter à l'arrêt de la Cour suprême dans *Voice Construction c. C.G.W.U.*, lorsqu'elle identifie quatre facteurs composant l'approche pragmatique et fonctionnelle comme suit :

- « (1) la présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou un droit d'appel;
- (2) l'expertise relative du Tribunal par rapport à celle de la cour de révision sur le point en litige;
- (3) l'objet de la loi et de la disposition particulière en cause; et
- (4) la nature de la question et du problème : question de droit et de faits. »

Le juge Major précise au paragraphe 17 dans *Voice Construction* :

« Trois normes de contrôle sont admises — la décision manifestement déraisonnable, la décision raisonnable et la décision correcte : *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, par. 30; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 55; *Ryan*, précité, par. 24. »

ANALYSE DES CRITÈRES

[32] La décision rendue par le Comité de sélection est sans appel, confirmant qu'en matière de décision juridictionnelle administrative municipale la grande déférence que le Tribunal doit avoir à l'égard de la décision.

[33] Quant à l'expertise du Comité décideur, la mise en place d'un Comité de sélection, délégataire de l'autorité municipale, entraîne à l'égard de ce dernier le même respect que les tribunaux doivent accorder aux représentants municipaux, pour connaître les besoins et les nécessités de la collectivité locale ainsi que de l'administration locale supportant également le fait d'accorder une grande déférence à l'égard de leur décision.

[34] Quant à l'objet de la loi, les modifications législatives se conjuguent aux règles retenues depuis de nombreuses années par les tribunaux en matière d'appel d'offres, afin de favoriser l'égalité des soumissionnaires, tout en tenant compte des amendements législatifs adoptés en 2002, qui privilégient la qualité des services au montant des contrats. Ainsi, les gens du milieu ont l'opportunité de faire l'analyse et la notation de l'offre, ce qui milite de nouveau en faveur d'une grande déférence des tribunaux en regard de la décision.

[35] Finalement, la question en litige consistant à l'évaluation d'une soumission, en fonction des documents remis par le soumissionnaire, constitue une question factuelle, laissée à l'interprétation du décideur et milite de nouveau en faveur d'une grande déférence à l'égard de la décision du comité.

[36] L'ensemble de ces critères militent en faveur d'une grande déférence à l'égard de la décision municipale et sont conformes aux enseignements des tribunaux relativement à l'utilisation de la norme de la « décision manifestement déraisonnable » comme moyen d'analyse de la décision rendue par le Comité de sélection.

[37] Encore récemment, la Cour supérieure réitérait la norme de contrôle des décisions des autorités municipales sous la plume du juge Claude Bouchard. Le tribunal fait sien, ce que son collègue écrivait alors :

« Précisons dans un premier temps que les municipalités bénéficient, dans le cadre des pouvoirs qui leur sont accordés par la loi, d'une large discrétion qui limite le pouvoir d'intervention des tribunaux, comme il l'a été maintes fois reconnu par les tribunaux :

Les règles régissant l'exercice du pouvoir de réglementation sont bien connues (*Kruse c. Johnson*, [1998] 2 QB91 (Div. Ct); *Hamilton (City of) c. Hamilton Distillery Co.*, [1907] 38 R.C.S. 239; *Produits Shell Canada Itée c. Vancouver (Ville.)* 1994 CanLII 115 (C.S.C.), [1994] 1 R.C.S. 231). Une grande déférence marque l'intervention des tribunaux dans ce domaine. Seul un exercice de mauvaise foi, ou à des fins illégitimes ou déraisonnables, justifiera la révision judiciaire (...).

(...)

L'examen de la réglementation municipale adoptée dans le cadre des compétences de la Ville fait appel à un degré élevé de déférence de la part du tribunal. Des conseils municipaux sont composés de représentants élus qui sont responsables devant leurs commettants et les tribunaux reconnaissent la large discrétion des municipalités dans l'exercice de leurs pouvoirs réglementaires.

La norme suivant laquelle les tribunaux peuvent examiner les actions d'une municipalité accomplies dans les limites de sa compétence est celle du caractère manifestement déraisonnable.

Autrement dit, plus le pouvoir discrétionnaire détenu par l'organisme est grand, plus le devoir de réserve des tribunaux est grand également. En l'espèce, le pourvoi porte sur une décision prise par une municipalité. Or, ce type d'organisme détient un pouvoir réglementaire associé à un très vaste pouvoir discrétionnaire. Ainsi, seuls les cas d'abus ou de détournements de pouvoir sont susceptibles de commander une intervention de la Cour⁷.

[38] Le tribunal doit agir avec beaucoup de retenues lorsqu'il est appelé à réviser les décisions administratives émanant d'un organisme municipal, à moins d'y découvrir un parti pris ou une injustice manifeste ou une illégalité.

[39] Rien ne démontre une telle situation dans la preuve soumise par la demanderesse. Il n'appartient pas au tribunal de s'immiscer dans le mode d'évaluation des critères de sélection en révisant la procédure d'octroi du contrat professionnel en ce qui touche les outils d'évaluation et leurs procédures.

[40] Le tribunal doit se contenter de vérifier en raison de la norme de contrôle qu'il a établi si la décision du comité doit émaner de personnes compétentes pour rendre leur évaluation conforme à la loi. Le critère de compétence du décideur n'est pas l'objet de la révision judiciaire, la décision seule l'est.

[41] Comme le souligne Évelyne Brochu, l'experte en docimologie retenue par la Ville, le processus d'évaluation tel que formulé, respecte les règles de l'art de l'évaluation. Il se peut que des améliorations quant au système d'évaluation puissent être apportées afin d'avoir un système idéal. Mais entre l'idéal et l'inadéquat, il y a l'adéquat.

[42] Le tribunal rappelle qu'en matière de sélection des fournisseurs pour les organismes municipaux, que le guide du secrétaire de comité de sélection sur le processus de sélection a été conçu par le Conseil du trésor.

[43] Il s'agit d'un instrument de référence et d'un outil de travail pour les membres des comités de sélection. Le guide n'a pas de portée juridique ou ne comporte pas aucune obligation légale pour le décideur.

[44] Il permet d'atteindre les buts souhaités d'impartialité, de transparence d'objectivité, d'accessibilité de la juste concurrence et de la performance d'un fournisseur.

[45] Somme toute, c'est la décision qui intéresse le tribunal dans sa détermination de la raisonnable de la conclusion et non le cheminement intellectuel qui l'a emmené à le faire.

7. *Placements Mane Itée c. Québec (Ville de)*, CANLII - 2006 QCCS 3709 (C.S.)

[46] Les expertises de Réjean Auger et de Évelyne Brochu sur le processus d'évaluation sont intéressantes, mais sans utilité pour le tribunal dans l'exercice du contrôle qu'il doit faire sur le caractère manifestement déraisonnable de la décision. Dans les circonstances, les honoraires des experts ne pourront être taxés.

LES DOMMAGES

[47] Le tribunal étant venu à la conclusion que les conclusions du comité de sélection n'étaient pas manifestement déraisonnables, il s'ensuit que la demanderesse ne peut prétendre avec succès avoir subi des dommages.

[48] S'il en avait été autrement, le tribunal aurait préféré l'expertise de Gilles Lelièvre à celle de Marc Bélanger, puisque le tribunal est d'avis que c'est le profit net avant impôt, basé sur l'immeuble des activités de Bio qui servira à calculer les dommages.

[49] Cette opinion de l'expert sur lequel se repose le tribunal est aussi conforme à la jurisprudence⁸.

[50] En conséquence, les seuls dommages auxquels la demanderesse aurait pu prétendre avoir droit auraient été de 304 790 \$.

[51] **POUR TOUS CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

[52] **REJETTE** la demande;

[53] **CONDAMNE** la partie demanderesse aux dépens, incluant les frais d'expertise de Gilles Lelièvre de la firme, Évaluation d'entreprises Trans-Québec inc. seulement.

PIERRE JOURNET, J.C.S.

Me Pierre Laurin
Tremblay Bois Mignault Lemay
Procureur de la demanderesse

Me Francis Gervais
Deveau, Lavoie, Bourgeois, Lalande & associés
Procureur de la défenderesse

8. *Acier Mutual inc. c. Fertek inc.*, J.E. 96-602 (C.A.); *Réno-Tapis Plus inc. c. Corporation d'hébergement du Québec*, J.E. 2005-2158 (C.S.); *Excavation Fafard inc. c. St-Guillaume (Municipalité de)*, J.E. 2004-928 (C.S.).

Me François Valin
Langlois, Kronström, Desjardins
Procureur de la mise en cause

Date d'audience : 13 février 2008

COUR D'APPEL

CANADA
 PROVINCE DE QUÉBEC
 GREFFE DE MONTRÉAL

No : 500-09-017209-065
 (500-05-002361-929)

PROCÈS-VERBAL D'AUDIENCE

DATE : 22 avril 2008

CORAM : LES HONORABLES	LORNE GIROUX, J.C.A. JACQUES DUFRESNE, J.C.A. NICOLE DUVAL HESLER, J.C.A.
------------------------	---

PARTIE(S) APPELANTE(S)	AVOCAT(S)
LE GROUPE FINANCIER LÉVESQUE INC.	M ^e François Marchand
	DAIGNAULT & ASSOCIÉS

PARTIE(S) INTIMÉE(S)	AVOCAT(S)
SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC	M ^e Nicolas Angers
	JOLICOEUR, LAMARCHE, PROULX DURAND

En appel d'un jugement rendu le 16 octobre 2006 par l'honorable Roger E. Baker de la Cour supérieure, district de Montréal..
--

NATURE DE L'APPEL : Contrat.

Greffier : Marcelle Desmarais

Salle : RC-14

PAR LA COUR**ARRÊT**

[1] L'appelante n'a pas démontré que la pondération des critères d'évaluation par la S.A.Q. a été inéquitable et visait à favoriser indûment un soumissionnaire plutôt qu'un autre. Or, sa plaidoirie vise uniquement à remettre en question l'appréciation de la preuve faite par le juge de première instance sur cette question, ce dernier ayant conclu que l'appelante n'avait démontré aucune faute dans la sélection des adjudicataires.

[2] **POUR CES MOTIFS, LA COUR :**

[3] **REJETTE** l'appel avec dépens, sauf en ce qui concerne le coût de préparation du cahier des sources de l'intimé, déposé hors délai..

LORNE GIROUX, J.C.A.

JACQUES DUFRESNE, J.C.A.

NICOLE DUVAL HESLER, J.C.A.

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-05-002361-929

DATE : 16 octobre 2006

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE ROGER E. BAKER, J.C.S.

LE GROUPE FINANCIER LÉVESQUE INC.

Demanderesse

c.

SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC

Défenderesse

JUGEMENT

[1] En 1990, la Société des alcools du Québec (SAQ) a procédé à un appel d'offres afin de louer un espace commercial à Baie-Saint-Paul. La demanderesse, Le Groupe financier Lévesque Inc. (Groupe Lévesque), allègue que sa soumission aurait dû l'emporter puisque son coût était nettement inférieur à celui du gagnant, que son terrain est mieux situé et offrait en plus d'autres avantages recherchés par la défenderesse.

[2] La demanderesse allègue que la défenderesse a été négligente en adjugeant le contrat de bail à Simard et Tremblay, les soumissionnaires gagnants, alors qu'ils n'avaient pas produit les plans d'implantation nécessaires à l'évaluation de la

proposition dans le délai de dix jours de l'ouverture des soumissions, tel que requis par le devis.

[3] Le fondement de la présente action est que le contrat de bail relativement à l'appel d'offres aurait dû être octroyé à Groupe Lévesque et que la SAQ a été négligente dans l'évaluation des critères de sélection des soumissions.

[4] Les dommages réclamés à la défenderesse pour sa faute sont :

A - Perte de profits	353 617,00 \$
B - Troubles, ennuis et inconvénients	25 000,00 \$
TOTAL	378 617,00 \$

[5] La SAQ prétend que l'appel d'offres avisait les soumissionnaires, à la clause 1.11 du document, qu'en plus du loyer, elle utilisait d'autres critères commerciaux, de trois catégories :

les conditions monétaires,
les conditions commerciales et
les conditions d'aménagement.

[6] La SAQ allègue que les soumissions ont été analysées par des spécialistes et que celle de Groupe Lévesque ne présentait pas d'avantages supérieurs à celle des adjudicataires.

[7] Il faut souligner que cette action a été initiée par Groupe Lévesque en 1991. Lors de l'enquête, son procureur a voulu faire témoigner comme témoin expert M. Richard Turmel sur les dommages réclamés. Le rapport d'expert a été signé par M. Cloutier, de Samson Bélair, comptables agréés. Cloutier est décédé bien avant le procès et la demanderesse a tenté de faire commenter le rapport de Cloutier par Turmel, bien qu'il n'ait jamais fait partie de l'équipe de Samson Bélair. Suite à l'objection de la défense, le procureur de la demanderesse a demandé à la Cour de scinder l'instance conformément à l'article 273.1 C.p.c. qui se lit ainsi :

« Le tribunal peut, sur demande, en tout état de cause et en toute matière, scinder l'instance.

L'instruction de la demande ainsi scindée se déroule devant un même juge, sauf décision contraire du juge en chef. »

[8] La Cour a accepté cette demande.

LA PREUVE

[9] Groupe Lévesque a fait témoigner M. Hubert Lauzon qui, en 1990, était technicien en administration et analyste en localisation pour la SAQ. Lauzon constitue le principal témoin de la demande.

[10] Il a commenté les critères commerciaux annoncés dans l'appel d'offres (P-1) et a expliqué comment fonctionnaient les conditions monétaires, commerciales et les conditions d'aménagement.

[11] Dans son témoignage, M. Lauzon a expliqué que les règles à être suivies par la SAQ pour analyser les soumissions suite à cet appel d'offres (P-1), ne sont pas absolues et comportent une certaine subjectivité. De plus, par la clause 1.14 dudit appel d'offres, la SAQ ne s'engageait à accepter ni la plus basse, ni aucune des propositions.

[12] Groupe Lévesque avait le fardeau de prouver la négligence de la SAQ dans l'évaluation des critères de sélection des soumissions de cet appel d'offres mais aucune preuve n'a établi que la défenderesse ait commis une erreur ou une faute dans la sélection des adjudicataires.

POUR CES MOTIFS, LA COUR :

REJETTE la demande, avec dépens.

ROGER E. BAKER, J.C.S.

Me François Marchand
DAIGNEAULT & ASSOCIÉS
Procureurs de la demanderesse

Me Nicolas Angers
JOLICOEUR, LAMARCHE, PROULX, DURAND & CONSTANTIN
Procureurs de la défenderesse

Date d'audience : 18 avril 2006

