

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)

MÉMOIRE

présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et de
l'alimentation, Assemblée nationale du Québec

Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 81, Loi
modifiant diverses dispositions en matière d'environnement

par: Jean-Pierre Finet, analyste en énergie

En collaboration avec :

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE

Gabrielle Champigny, avocate

Le 28 janvier 2025

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU ROÉÉ	1
INTRODUCTION ET MESSAGES CLÉS.....	3
1. LES MODIFICATION DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT	5
1.1. La large discrétion à l'égard de l'autorisation de « travaux préalables ».....	5
1.2. La priorisation nécessaire des projets de décarbonation des usages existants	6
1.3. Conclusions et recommandations	9
2. LA COHABITATION DES RÉGLEMENTATIONS PROVINCIALES ET MUNICIPALES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT	10
2.1. L'approche discrétionnaire à l'égard de la préséance de la réglementation provinciale	10
2.2. Le <i>Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments résidentiels, commerciaux et institutionnels</i> de la CMM	12
2.3. Conclusions et recommandations	13
3. LA MISE EN PLACE D'UNE NORME ZÉRO ÉMISSION POUR LES VÉHICULES LOURDS....	14

PRÉSENTATION DU ROÉÉ

Fondé en 1997, le ROÉÉ représente les intérêts de dix (10) groupes environnementaux à but non lucratif, notamment auprès de la Régie de l'énergie. En font partie : l'Association madelinienne pour la sécurité énergétique et environnementale (AMSÉE) ; l'Association québécoise des médecins pour l'environnement (AQME); Canot Kayak Québec ; Écohabitation ; Environnement Vert Plus; la Fondation Coule pas chez nous ; Fondation Rivières ; Nature Québec ; le Regroupement pour la surveillance du nucléaire (RSN) ; et le Regroupement vigilance énergie Québec (RVÉQ).

Les interventions du ROÉÉ reposent sur les principes et objectifs suivants :

- 1) La protection de l'environnement, la conservation des milieux naturels essentiels à la vie et l'utilisation durable des ressources ;
- 2) La primauté de la conservation et de l'efficacité énergétique sur toute autre forme de production d'énergie et la restriction de la production supplémentaire uniquement aux cas où celle-ci est justifiée. Dans ces cas, recourir aux nouvelles formes d'énergie renouvelable ;
- 3) La réduction de l'utilisation de combustibles fossiles, qu'ils soient issus de gisements conventionnels ou non conventionnels, et l'élimination du nucléaire ;
- 4) La réduction de la consommation d'énergie ainsi que des émissions de gaz à effet de serre, notamment à travers des choix de consommation plus judicieux ;
- 5) L'équité sociale aux niveaux intra et intergénérationnels ;
- 6) La mise en place au Québec de politiques, de lois et de mesures de régulation qui favorisent des choix d'investissements et de consommation environnementalement judicieux, économiquement et socialement avantageux et permettant la transition vers une économie durable ;
- 7) L'application de mécanismes transparents et démocratiques à l'intérieur des processus de prise de décision ;
- 8) La préservation de l'indépendance de la Régie de l'énergie et l'inclusion des activités de production en tant qu'activité réglementée par la Régie de l'énergie, ainsi que la réinstauration d'un processus de planification intégrée des ressources (PIR) ;

9) La fourniture de services énergétiques à juste coût, en internalisant les coûts environnementaux dans une perspective de planification intégrée des ressources, tout en limitant les impacts sociaux ;

10) La maximisation de l'éducation et de la participation du public quant aux questions énergétiques et leurs impacts.

Le respect de ces principes et objectifs se traduit par des analyses, des prises de position et des interventions distinctives du ROÉÉ dans les dossiers de la Régie de l'énergie, mais aussi devant d'autres instances, telle que le Bureau d'audiences publiques pour l'environnement (BAPE) et dans le cadre des travaux parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec. Le ROÉÉ participe aussi aux débats médiatiques et a informer le public sur les enjeux énergétiques, notamment par le biais de communiqués de presse et d'entrevues.

Le ROÉÉ est aussi membre de la [coalition Sortons le gaz!](#) qui réunit des organisations environnementales, syndicales et citoyennes qui se sont donné pour but de promouvoir la sobriété et l'efficacité énergétique dans le secteur du bâtiment tout en accélérant le passage de la totalité du parc immobilier du Québec à des sources d'énergie 100 % renouvelables. La coalition s'emploie à faire connaître les vrais impacts du gaz naturel sur notre santé et notre environnement, à promouvoir les avantages de le remplacer et à faire connaître les façons d'y arriver en informant la population ainsi que les décideuses et décideurs publics de tous les paliers.

Dans les dernières années, le ROÉÉ a aussi contribué aux consultations parlementaires dans le cadre du [projet de loi 34](#) visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité, du [projet de loi 2](#) visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité, et du [projet de loi 41](#) édictant la Loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique ainsi que du [projet de loi 69](#) assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives.

INTRODUCTION ET MESSAGES CLÉS

Fort de sa longue expérience en matière de débats sur l'énergie et de participation, notamment, aux travaux de la Régie de l'énergie, le ROEE souhaite offrir certaines pistes afin de bonifier la présente réforme législative. Après avoir analysé la première mouture du Projet de loi 81, intitulé *Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement*, le ROEE l'accueille avec certains bémols.

Notre mémoire est divisé en trois chapitres, traitant des enjeux suivants:

- Les modifications de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement;
- La cohabitation des réglementations provinciales et municipales en matière d'environnement; et
- la mise en place d'une norme zéro émission pour les véhicules lourds.

D'emblée, le ROEE souhaite aussi rappeler les risques inhérents à un projet de loi omnibus, comme le PL 81, qui morcelle les modifications législatives, change de façon réactive et fréquente le droit applicable et multiplie les pouvoirs discrétionnaires ministériels et gouvernementaux. Le respect de l'État de droit (*Rule of Law*) requiert d'éviter l'inflation normative et d'assurer une stabilité suffisante. L'autorité législative de l'Assemblée nationale doit servir à la mise en place d'un cadre stable et durable pour guider le Québec dans la réduction de la consommation de l'énergie et dans la décarbonation, non à la réaction à court terme et à la pièce à l'actualité politique. Une vision à long terme et cohérente est la seule garante d'une transition énergétique viable.

Le ROEE insiste sur les messages clés suivants, lesquels sont détaillés plus loin dans le présent mémoire :

- L'élargissement des pouvoirs discrétionnaires du gouvernement et du MELCCFP relatifs à certains travaux préalables de projets qui participent « à l'atteinte des cibles gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques ou relatifs aux objectifs de la transition énergétique » doit être mieux encadré pour préciser les « objectifs de transition énergétique » et prioriser la décarbonation des usages existants.
- Il est important de cristalliser de manière cohérente la reconnaissance du rôle de la réglementation municipale dans la décarbonation, incluant en matière d'énergie, et de préciser le pouvoir réglementaire du gouvernement à l'égard des « sujets » pour lesquels un règlement provincial rendrait inopérant le règlement d'une municipalité.
- La consommation d'hydrogène prévue à la norme VZÉ pour véhicules lourds semble très peu probable et la production locale d'hydrogène dédiée à cette

fonction pourrait, selon toute vraisemblance, être exportée, ce qui résulterait en une diminution de la contribution des ressources naturelles indigènes aux cibles de réduction de gaz à effet de serre au Québec.

1. LES MODIFICATIONS DE LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN DES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

Le Projet de loi 81, à son article 88, propose des modifications de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (« PEEIE ») prévue par la *Loi sur la qualité de l'environnement* (« LQE »), en particulier en ce qui concerne l'élargissement des pouvoirs discrétionnaires du gouvernement et du MELCCFP relatifs à certains projets qui participent « à l'atteinte des cibles gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques ou relatifs aux objectifs de la transition énergétique », notamment les projets initiés par Hydro-Québec.

Ces modifications autoriseraient le gouvernement, à la suite d'une recommandation du MELCCFP, de permettre que certains « travaux préalables » requis dans le cadre de tels projets soient entrepris sans suivre la PEEIE, sous réserve d'une autorisation (art. 31.4.3 al. 1 LQE ajouté par l'article 88 du PL 81).

Deux problèmes surgissent à la lecture des modifications envisagées :

- 1) Le pouvoir accordé au gouvernement renferme une discrétion excessivement large à l'égard de l'évaluation de ce qui « participe à l'atteinte » des cibles climatiques ou des objectifs de transition énergétique et de l'interprétation de la notion d'« intérêt public ».
- 2) L'expérience des dernières années nous amène à douter de l'interprétation du gouvernement quant à la nature de la contribution de certains projets promus par le gouvernement à la transition énergétique.

1.1. La large discrétion à l'égard de l'autorisation de « travaux préalables »

L'article 88 du PL 81 fait entorse aux mécanismes d'évaluations environnementales afin d'accélérer la réalisation de certains projets énergétiques. La condition centrale prévue à cet article est l'avis du gouvernement selon lequel l'autorisation de travaux préalables, sans appliquer la PEEIE, est justifiée par *l'intérêt public* :

« 31.4.3. **Dans le cas où un projet d'un ministère participe à l'atteinte des cibles gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques ou relatifs aux objectifs de la transition énergétique**, le gouvernement peut, de manière exceptionnelle et si le ministre lui en fait la recommandation dans les 90 jours de la réception du compte rendu de la période d'information transmis par le Bureau en application de l'article 31.3.1, permettre que certains travaux préalables requis dans le cadre du projet soient entrepris, malgré les articles 31.1 ou

31.1.1, selon le cas, sans suivre la procédure prévue à la présente sous-section et obtenir une autorisation du gouvernement, pourvu que ces travaux ne soient pas à eux seuls assujettis à cette procédure en vertu de l'article 31.1.

Le gouvernement peut en décider ainsi uniquement **s'il est d'avis que l'intérêt public le justifie** et qu'il est démontré dans l'avis d'intention :

1° que l'encadrement indépendant des travaux **ne compromet pas une protection adéquate de l'environnement, de la santé, de la sécurité, du bien-être ou du confort de l'être humain;**

2° que les travaux **doivent être réalisés dans des délais plus courts** que ceux requis pour l'application de la procédure prévue à la présente sous-section afin de ne pas compromettre l'atteinte des cibles gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques ou relatifs aux objectifs de la transition énergétique.

[...]» (Nos caractères gras.)

La nature de l'intérêt public visée se dégage normalement de « la finalité du dispositif d'autorisation, ainsi que des conditions d'obtention des autorisations, telles que les énonce la loi habilitante »¹. Ainsi, plus les objectifs visés sont clairs, plus le pouvoir discrétionnaire de décider dans l'intérêt public sera bien encadré.

L'article 31.4.3 prévoit toutefois des objectifs excessivement vastes. Il est silencieux à l'égard du type de projets visés, outre la référence générale aux cibles de réduction des GES et aux « objectifs de transition énergétique ».

1.2. La priorisation nécessaire des projets de décarbonation des usages existants

La concentration de pouvoirs induite par l'article 31.4.3 envisagé par le PL 81 est préoccupante dans la mesure où la transition énergétique risque de servir de prétexte au gouvernement pour favoriser l'industrialisation au détriment de la décarbonation de l'économie. De l'avis du ROEE, il s'agit d'objectifs que doivent aller de pair, mais en priorisant la décarbonation, l'augmentation importante de la température moyenne de la Terre doit être un critère à garder en tête comme guide de l'action.

Comme nous avons pu le constater avec l'attribution de blocs de puissance par le ministre du MÉIE depuis l'adoption du Projet de loi n° 2 *Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'électricité* (2023, c. 1) en février 2023, aucun des blocs de puissance accordés à ce jour ne produit de réduction significative de GES au

¹ Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale. Précis de droit des institutions administratives.*, 4^e éd., Éditions Yvon-Blais, 2019, p. 1063.

Québec. Au contraire, la quasi-totalité des MW octroyés a favorisé de nouveaux projets industriels plutôt que la décarbonation des usages existants au Québec.²

L'article 10 de la Loi 2 se lit ainsi :

« 10. Jusqu'à l'entrée en vigueur du premier règlement pris par le gouvernement en vertu du paragraphe 2.4° du premier alinéa de l'article 112 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01), édictée par l'article 8 de la présente loi, l'obligation de distribuer de l'électricité prévue au premier alinéa de l'article 76 de la Loi sur la Régie de l'énergie ne s'applique pas à toute nouvelle demande, à toute demande de charge additionnelle ou à toute demande d'un client qui bénéficie d'un contrat spécial, d'une puissance de 5 000 kilowatts et plus, pour laquelle un titulaire d'un droit exclusif n'a pas conclu d'entente avant le 2 décembre 2022 qui prévoit un engagement financier du demandeur.

Dans le cas où l'obligation prévue au premier alinéa ne s'applique pas, le titulaire d'un droit exclusif doit obtenir l'autorisation du ministre pour distribuer de l'électricité à une personne ou à une catégorie de personnes au tarif applicable prévu à l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec.

Avant de délivrer une autorisation de distribution, le ministre tient notamment compte des capacités techniques du titulaire d'un droit exclusif pour le raccordement ainsi que des retombées économiques et des impacts sociaux et environnementaux de l'utilisation de l'électricité demandée.

Le ministre peut exiger du titulaire d'un droit exclusif tout renseignement pertinent pour l'application du deuxième alinéa.

Le présent article a effet malgré les décisions de la Régie de l'énergie dans les dossiers R-4057-2018 et R-4045-2018. »

Dans son Plan d'action 2035, Hydro-Québec affirme que 75% de la nouvelle électricité produite servira à la décarbonation de l'économie du Québec, et 25% à l'industrialisation³. Or, à l'heure actuelle, c'est au ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (« MÉIÉ ») qu'appartient le pouvoir d'autoriser l'octroi des blocs de puissance de plus de 5 MW depuis l'adoption du PL 2. Hydro-Québec n'est pas en mesure d'étayer cette affirmation et de réaliser cet objectif, puisqu'elle n'a pas le plein contrôle sur la nature des projets pour lesquels son obligation de desservir s'applique.

² Voir : Alexis RIOPEL, « [Peu de mégawatts ont été accordés à la décarbonation des industries existantes](#) », *Le Devoir*, 13 septembre 2024. Voir aussi l'analyse de Jean-Pierre Finet, Émilie Laurin-Dansereau et Johanne Dion, dans : « [Le projet de loi no 69 sur l'énergie, une vaste opération d'écoblanchiment?](#) », *Le Devoir*, 18 septembre 2024.

³ HYDRO-QUÉBEC, Plan d'action 2035, en ligne : <https://www.hydroquebec.com/data/a-propos/pdf/plan-action-2035.pdf>

L'article 4 du Projet de loi 69, *Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives*, toujours à l'étude, propose d'intégrer à la *Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie* l'article 14.2, qui prévoit l'établissement d'un plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE). Ce plan serait établi par le MÉIÉ chaque six ans et viserait une période de 25 ans. L'objectif poursuivi par le PL 69 avec cette proposition est de « favoriser le développement énergétique du Québec dans une perspective de transition énergétique »⁴.

Le ROEÉ, et plusieurs autres groupes qui sont intervenus en commission parlementaire, ont accueilli favorablement l'adoption d'un PGIRE qui guidera l'allocation responsable des ressources énergétiques, sous réserve des modifications proposées à son processus d'adoption. Si un réel exercice de planification intégrée des ressources est réalisé, comme le soulignait le ROEÉ dans son mémoire sur le PL 69, il en résulterait un « examen systématique des meilleures utilisations possibles de l'énergie » et de leurs conséquences, y compris les possibilités d'économiser l'énergie⁵. D'ici à ce qu'un tel plan soit adopté, le ROEÉ faisait notamment valoir que c'est le « Far-West » énergétique qui prévaut au Québec.

La grande discrétion accordée au MÉIÉ par la Loi 2, cumulée à la discrétion que le gouvernement et le MELCCFP acquerraient en vertu des modifications envisagées par le PL 81, fait craindre au ROEÉ des décisions à la pièce, en faveur de l'industrialisation, au détriment de la planification intégrée que commanderait PL 69 s'il était adopté. Cette planification intégrée des ressources doit constituer une étape préalable à toute décision à l'égard de projets énergétiques qui court-circuiteraient les procédures d'évaluation environnementale et la régulation publique par la Régie de l'énergie au profit de prétendus gains en efficience.

Par ailleurs, le ROEÉ insiste sur le fait qu'un véritable processus de planification intégrée de ressources, englobant tant la production que le transport et la distribution de l'énergie, était au cœur du régime de régulation publique par la Régie d'énergie lors de son établissement en 1996. Ce processus de PIRE devait être par audience publique impliquant l'ensemble d'acteurs avec la faculté de tester la preuve des utilités publiques et d'administrer la preuve par témoins et experts. L'objectif était justement de dépolitiser la planification énergétique.

C'est pourquoi le ROEÉ **s'oppose à la concentration des pouvoirs du gouvernement à l'égard des projets énergétiques**, qui aurait pour effet d'accentuer ce détournement d'énergie au détriment d'une réelle décarbonation et au profit de l'industrialisation.

Enfin, le ROEÉ joint sa voix aux organismes non gouvernementaux⁶ et au comité consultatif sur les changements climatiques⁷ qui invitent le gouvernement du Québec à maintenir ses efforts dans la lutte contre les changements climatiques, « malgré les vents contraires »

⁴ PL 69, art. 4 (art. 14.2, al. 1).

⁵ Mémoire du ROEÉ sur le PL 69, p. 14.

⁶ [Des ONG appellent à ne pas reculer sur le climat avec l'arrivée de Trump](#), *Le Devoir*, 24 janvier 2025.

⁷ Possibles assouplissements aux exigences environnementales Québec doit garder le cap, plaident des experts, *La Presse*, 22 janvier 2025.

provoqués par le climat politique hostile à la lutte contre la crise climatique qui se développe aux États-Unis.

1.3. Conclusions et recommandations

À la lumière de ce qui précède, le ROEE conclut que la discrétion qui prévaut à l'article 31.4.3 envisagé doit être mieux encadrée.

Une piste de solution pour y arriver serait de **préciser les « objectifs de transition énergétique » qui sont visés à l'article 31.4.3 de la LQE.**

De plus, afin d'assurer une planification intégrée des ressources énergétiques préalable à toute autorisation à la pièce, **le ROEE propose de :**

- **Supprimer l'article 168 du PL 81;**
- **Ajouter une condition d'application à même le texte de l'article 31.4.3 LQE introduit par le PL 81 ou une mesure transitoire faisant en sorte que le pouvoir consacré au nouvel article 31.4.3 LQE ne pourrait être exercé qu'après l'adoption du plan intégré des ressources énergétiques, reflété à l'article 14.2 de la *Loi sur le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (chapitre M-14.1)* proposé par le PL 69.**

2. LA COHABITATION DES RÉGLEMENTATIONS PROVINCIALES ET MUNICIPALES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

2.1. L'approche discrétionnaire à l'égard de la préséance de la réglementation provinciale

À ce jour, le principe de préséance des règlements provinciaux sur les règlements municipaux en matière d'environnement, prévu à l'article 118.3.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (« LQE »), rend inopérants les règlements municipaux qui portent sur le « même objet » que les règlements pris en vertu de la LQE, même si de tels règlements municipaux comportaient des exigences plus élevées que les règlements pris en vertu de la LQE. Pour déroger à cette règle, une municipalité doit obtenir une approbation du ministre.

Ce principe statutaire, surnommé la règle du « même objet », s'applique donc, à l'heure actuelle, aux matières environnementales malgré le principe normalement applicable et codifié à l'article 3 de la *Loi sur les compétences municipales*, qui se lit :

« **3.** Toute disposition d'un règlement d'une municipalité adopté en vertu de la présente loi, inconciliable avec celle d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres, est inopérante. »

En matière de protection de l'environnement, une contrainte supplémentaire pesait ainsi sur les pouvoirs municipaux, notamment dans l'exercice des pouvoirs prévus aux articles 4, 19 et 85 de la *Loi sur les compétences municipales*.

Les compétences municipales en environnement sont utilisées par plusieurs municipalités pour innover afin de contribuer à la réduction des GES, notamment afin de limiter l'utilisation de combustibles fossiles pour le chauffage des bâtiments. Dans un contexte de recherche urgente de solutions à la crise écologique, les freins législatifs à la proactivité des municipalités ne sont certainement pas souhaitables.

La modification proposée à l'article 118.3.3 de la LQE, prévue à l'article 149 du PL 81, aurait pour effet de remplacer la règle du « même objet » par une règle générale de cohabitation de la réglementation municipale et de la réglementation provinciale tant qu'elles ne sont pas jugées « inconciliables », c'est-à-dire tant qu'elles ne sont pas en conflit :

« **149.** L'article 118.3.3 de cette loi est remplacé par les suivants :

« 118.3.3. Toute disposition d'un règlement municipal inconciliable avec une disposition de la présente loi ou de ses règlements est inopérante.

Le gouvernement peut, par règlement, déterminer que toute disposition d'un règlement municipal portant sur le même objet que tout ou partie d'un règlement pris en vertu de la présente loi est inopérante.

[...]»

L'abrogation du principe de préséance des règlements provinciaux est réclamée depuis longtemps par les autorités municipales afin de réduire le risque de poursuites judiciaires et d'alléger le fardeau administratif des municipalités souhaitant adopter des normes plus contraignantes en matière environnementale et climatique.

Dans son mémoire au Conseil des ministres, le ministre de l'Environnement, de la Lutte aux changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) propose ce qui suit en matière de conciliabilité de la réglementation provinciale et municipale :

« Le principe assurant la préséance de la réglementation provinciale sur la réglementation municipale en matière d'environnement portant sur un même objet serait transformé en une habilitation réglementaire du gouvernement. Cette habilitation permettrait d'inscrire directement dans les règlements pris en vertu de la LQE qu'ils ont préséance, en tout ou en partie, sur la réglementation municipale. En l'absence d'une telle inscription, ce serait un principe général en matière de cohabitation réglementaire, similaire à celui prévu à la *Loi sur les compétences municipales* qui s'appliquerait, soit le principe de la conciliabilité. Pour qu'un règlement municipal soit conciliable avec un règlement provincial, il faut être en mesure de se conformer aux deux règlements simultanément, ce qui a généralement pour effet que le règlement municipal doit être équivalent, plus sévère, ou encore complémentaire au règlement provincial.

Cette transformation inclurait également le retrait du mécanisme d'approbation des règlements municipaux par le ministre afin que ces derniers s'appliquent malgré la réglementation provinciale. Un mécanisme d'approbation demeurerait néanmoins possible en ce qui concerne la Communauté métropolitaine de Montréal pour ses règlements portant sur l'assainissement de l'atmosphère et des eaux. En dernier lieu, des modifications seraient également apportées à la Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal ainsi qu'à la Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec et à la Charte de la Ville de Gatineau pour retirer les approbations du ministre qui sont requises dans certaines situations, notamment afin de reconnaître les compétences déjà détenues par ces municipalités en la matière. »⁸ (Nous soulignons)

Plus loin, le ministre indique que « [p]lusieurs règlements édictés en vertu de la LQE pourraient nécessiter des modifications afin de préciser que ceux-ci sont visés par la règle du même objet »⁹. Sur cette possibilité de préserver la règle du « même objet » pour certains règlements provinciaux, il ajoute :

« La modification proposée est mitoyenne, puisqu'elle vise à recourir dans la mesure du possible au principe de conciliabilité, tout en maintenant la possibilité

⁸ Mémoire, p. 19-20.

⁹ Mémoire, p. 32.

de conserver la préséance de la réglementation provinciale sur la réglementation municipale pour certains sujets. »¹⁰

Il n'est donc pas possible de savoir, à ce stade-ci, quels « sujets » demeureraient visés par la règle du même objet, évacuant toute réglementation municipale au profit de la norme dictée par le gouvernement provincial. Le ROÉÉ déplore cette incertitude, qui s'harmonise mal avec le rôle des municipalités comme « fiduciaires de l'environnement » reconnu par les tribunaux¹¹ et l'interprétation large et généreuse de leurs pouvoirs¹².

D'ailleurs, en 2022, la Cour supérieure du Québec s'exprimait comme suit à propos de l'article 118.3.3 :

« cette disposition doit recevoir une interprétation restrictive afin de protéger la sphère d'intervention des municipalités dont l'existence même reflète le fait qu'il est généralement reconnu comme souhaitable du point de vue de l'intérêt public de permettre au niveau de gouvernement le plus proche des citoyens de répondre aux problèmes principalement locaux. »¹³

2.2. Le Règlement sur les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments résidentiels, commerciaux et institutionnels de la CMM

En plus de mettre de côté la règle du « même objet », le PL 81 supprime les mécanismes d'approbation par le MELCCFP prévus aux articles 159.1, 159.8, 159.18 et 224.1 de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (articles 31, 32, 33 et 35 du PL).

Par ailleurs, l'article 149 du PL 81 propose d'ajouter un nouvel article 118.3.3.1 à la LQE applicable à certains règlements de la CMM :

« 118.3.3.1. Malgré l'article 118.3.3, le ministre peut approuver une disposition d'un règlement de la Communauté métropolitaine de Montréal concernant la contamination et la pollution de l'atmosphère et les sources de contamination et de pollution de l'atmosphère pour la partie de son territoire équivalente à celui de la Communauté urbaine de Montréal prévu au deuxième alinéa de l'article 2 de la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal (chapitre C-37.2), tel qu'il se lisait le 27 mai 1981.

¹⁰ Mémoire, p. 37.

¹¹ *Scarborough (Borough) v. R.E.F. Homes Ltd.*, (1979) 9 M.P.L.R. 255, cité à deux reprises par la Cour suprême : *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, par. 27; *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*, 2004 CSC 38, par. 72. Voir aussi : *Notre-Dame-de-la-Merci (Municipalité de) c. Desjardins*, 2012 QCCS 359, par. 73.

¹² LCM, art. 2 ; *Nanaimo (Ville) c. Rascal Trucking Ltd.*, 2000 CSC 13, par. 18; *R. c. Guignard*, 2002 CSC 14, par. 17; *Wallot c. Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165, par. 30-31; *Poitras c. D'Onofrio*, 2018 QCCA 1079, par. 50 et 59 (autorisation d'appel rejetée, C.S.C., 2019-05-02, [38319](#)); *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, par. 6-8.

¹³ *Ville de Sainte-Julie c. Pépin*, 2022 QCCS 4694, par. 81.

Le ministre peut également approuver une disposition d'un règlement de la Communauté métropolitaine de Montréal concernant les rejets dans un ouvrage d'assainissement par des personnes autres que la Communauté métropolitaine de Montréal et les municipalités qui en font partie pour la partie de son territoire équivalente à celui de la Communauté urbaine de Montréal prévu au deuxième alinéa de l'article 2 de la Loi sur la Communauté urbaine de Montréal, tel qu'il se lisait le 28 janvier 1987.

La disposition approuvée par le ministre en vertu du premier ou du deuxième alinéa prévaut sur tout ou partie d'un règlement pris en vertu de la présente loi dans la mesure que détermine le ministre.

Le ministre peut, en tout temps, modifier ou révoquer une approbation délivrée en vertu du premier ou du deuxième alinéa.

Un avis d'approbation en vertu du premier ou du deuxième alinéa ou un avis de modification ou de révocation en vertu du quatrième alinéa est publié sans délai à la Gazette officielle du Québec. L'approbation, la modification ou la révocation prend effet au moment de sa publication, à moins qu'il n'en soit prévu autrement par l'avis.

»

Le ROÉÉ accueille favorablement toute ouverture à une plus grande marge de manœuvre de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) pour adopter des règlements visant la réduction des GES dans le secteur du chauffage des bâtiments.

L'« impact sur la capacité des distributeurs d'énergie à assurer de manière suffisante les besoins en énergie des consommateurs » ne devrait pas être un obstacle lorsqu'il s'agit de décarboner le chauffage des bâtiments, un usage facilement électrifiable qui devrait être considéré comme le premier levier pour réduire l'utilisation de l'énergie fossile. Nous savons qu'il existe des solutions de chauffage tout à l'électricité qui sont efficaces pour gérer la demande en puissance, même dans les bâtiments commerciaux et institutionnels, lors des pointes. Le ROÉÉ avait d'ailleurs partagé ce constat lors de son témoignage en commission parlementaire dans le cadre de l'étude du Projet de loi 41 sur la performance environnementale des bâtiments. À titre d'exemple, le chauffage de l'édifice Price de 17 étages, qui loge les appartements de fonction du premier ministre du Québec, est assuré par un accumulateur de chaleur central en remplacement du gaz naturel depuis le début des années 2000.

2.3. Conclusions et recommandations

Le ROÉÉ recommande donc **de cristalliser de manière cohérente la reconnaissance du rôle de la réglementation municipale dans la décarbonation, incluant en matière d'énergie, et de préciser le pouvoir réglementaire du gouvernement à l'égard des « sujets » pour lesquels un règlement provincial rendrait inopérant le règlement d'une municipalité.**

3. LA MISE EN PLACE D'UNE NORME ZÉRO ÉMISSION POUR LES VÉHICULES LOURDS

Le PL 81 propose d'étendre l'application de la *Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de GES et autres polluants aux* véhicules automobiles « lourds » dotés de moteurs à combustion électriques alimentés par une pile à combustible à l'hydrogène.

L'analyse d'impact réglementaire du PL 81 prévoit une consommation accrue d'hydrogène de plus de 10 000 tonnes en 2030 et de plus de 30 000 tonnes en 2035^{14[1]}.

Or, TES Canada, qui a obtenu 150 MW du MÉIÉ depuis l'adoption de la Loi 2 et qui envisage « autoproduire » 1 000 MW d'énergie renouvelable en Mauricie, prévoit produire 30 000 tonnes d'hydrogène vert pour alimenter des véhicules VZÉ lourds à partir de 2028. Ce scénario semble cependant peu probable :

« Le reste de la production de TES Canada doit servir de carburant pour le transport lourd. Aucun client n'a encore été identifié pour cette part de 35 % de la production totale. Selon l'entreprise, les 30 000 tonnes d'hydrogène vert propulseront 2000 camions lourds appartenant aux plus importantes entreprises de transport du Québec.

Aucun de ces camions capables de rouler à l'hydrogène n'est encore offert sur le marché, soulignent Johanne Whitmore et Paul Martin dans leur analyse du projet. Ils estiment « hautement improbable » que de tels camions roulent sur les routes en 2028, quand TES Canada commencera ses activités.

Une autre étude réalisée par la Chaire en gestion de l'énergie de HEC Montréal est déjà arrivée à la conclusion que la conversion à l'hydrogène est de loin la solution la plus coûteuse pour décarboner le transport lourd, loin derrière l'électrification directe des camions et des trains.

De plus, le rendement énergétique de la filière hydrogène pour le transport lourd est de l'ordre de 25%, ce qui le place dans la cale des modes de propulsion de ce type de véhicules. À une époque où l'énergie devient une denrée précieuse, il est inadmissible de permettre un tel gaspillage.

TES Canada affirme que son projet permettra d'éliminer 800 000 tonnes de GES par année, dont 325 000 tonnes d'émissions générées par le transport lourd. »¹⁵

En effet, il semble encore plus hautement improbable que prévu que de tels camions ne roulent sur les routes du Québec en 2028, ni en 2030, à constater les difficultés des fabricants de tels véhicules :

¹⁴ Analyse d'impact réglementaire, Tableau 6, p. 34.

¹⁵ [Production d'hydrogène vert Le projet de TES Canada durement critiqué](#), La Presse, 12 avril 2024

« Dans le secteur émergent du poids lourd à hydrogène, Hyzon n'est pas le seul à connaître d'importantes difficultés. Le fabricant allemand Quantron a fait faillite il y a quelques semaines, tandis que l'Américain Nikola Motor a fait savoir qu'il ne pourrait pas poursuivre ses activités au-delà du premier semestre 2025 sans financements supplémentaires. »¹⁶ (Nous soulignons)

La [Stratégie canadienne pour l'hydrogène](#) encourage l'exportation d'hydrogène. Le 18 mars 2024, le Canada et l'Allemagne signaient un [protocole d'entente](#) visant à assurer à l'hydrogène propre du Canada un accès rapide au marché allemand.

Le modèle d'affaires de Tree Energy Solutions (TES), la maison-mère de TES Canada, est basé sur l'importation d'hydrogène en Europe :

« Il y a beaucoup d'argent à gagner en superposant les différentes subventions, a-t-il dit dans un entretien avec un chroniqueur spécialisé en énergie. Ainsi, vous obtenez une subvention pour capturer le CO2, une subvention pour produire les énergies renouvelables, une subvention pour produire l'hydrogène. Et devinez quoi, vous pouvez exporter cette molécule, donc nous pourrions même être en mesure d'obtenir des subventions supplémentaires en Europe. »¹⁷ (Nous soulignons)

TES, qui a constitué plusieurs filiales à travers le monde, construit présentement un [port méthanier à Wilhelmshaven](#) en Allemagne destiné à recevoir le e-gas produit à partir d'hydrogène.

Pour l'ancien ministre Fitzgibbon, le projet de TES Canada pour lequel il a accordé 150 MW est « [magique](#) ». Selon lui, ce projet devait contribuer à la décarbonation du Québec :

« "800 000 tonnes de GES évitées avec 1000 MW d'autoproduction permise par les lois, attendez de voir ce qui s'en vient. Ce n'est que le début!" a-t-il écrit. »¹⁸

S'il était considéré comme un projet « d'un ministère » – puisqu'il bénéficie de l'octroi d'un bloc d'électricité – qui « participe à l'atteinte des cibles gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques ou relatifs aux objectifs de la transition énergétique », le projet de TES pourrait bénéficier de la modification de la PEEIE prévue à l'article 31.4.3 proposé par le PL 81, même s'il risque de ne pas contribuer pleinement, voire nullement, à l'atteinte des cibles gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques ou aux objectifs de la transition énergétique du Québec.

En **conclusion**, nous sommes d'avis que la consommation d'hydrogène prévue à la norme VZÉ pour véhicules lourds est peu probable et que la production locale d'hydrogène pourrait selon toute vraisemblance être exportée, ce qui résulterait en une diminution de la

¹⁶ H2mobile, [Le fabricant de camion hydrogène Hyzon proche de la dissolution](#).

¹⁷ « [Production d'hydrogène vert Le projet de TES Canada durement critiqué](#) », *La Presse*, 12 avril 2024.

¹⁸ « [Fitzgibbon sur l'autoproduction d'électricité : « Ce n'est que le début! »](#) », *Radio-Canada*, 20 novembre 2023.

contribution des ressources naturelles indigènes aux cibles de réduction de gaz à effet de serre au Québec.