

ROÉÉ
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Régie de l'énergie

R-4329-2026

Demande d'avis à la Régie de l'énergie dans le cadre de l'élaboration du
plan de gestion intégrée des ressources énergétiques (PGIRE)

MÉMOIRE DU
REGROUPEMENT DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX EN ENERGIE
(ROÉÉ)

par :
Jean-Pierre Finet, analyste

en collaboration avec :

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE
(Me Gabrielle Champigny et Me Franklin S. Gertler)

Le 20 février 2026

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU ROÉÉ ET CONTEXTE.....	2
INTRODUCTION	6
1. LA DEMANDE DU MÉIÉ ET LE CADRE JURIDIQUE EN VIGUEUR.....	7
2. DISPONIBILITÉ – ASSURER UN APPROVISIONNEMENT CONTINU ET STABLE EN ÉNERGIE, À COURT ET À LONG TERME	13
3. DIVERSIFICATION ET RÉSILIENCE – ASSURER LA SECURITÉ ET LA RÉSILIENCE ÉNERGÉTIQUES DU QUEBEC.....	18
SOMMAIRE DES CONCLUSIONS	21

PRÉSENTATION DU ROÉÉ ET CONTEXTE

Fondé en 1997, le ROÉÉ représente les intérêts de neuf (9) groupes environnementaux à but non lucratif, notamment auprès de la Régie de l'énergie. En font partie : l'Association québécoise des médecins pour l'environnement (AQME) ; Canot Kayak Québec ; Écohabitation ; la Fondation Coule pas chez nous ; Fondation Rivières ; Greenpeace ; 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, telles 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 à informer le public sur les enjeux énergétiques, notamment par le biais de communiqués de presse et d'entrevues.

Le ROÉÉ est 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. À ce jour, 83 municipalités québécoises représentant plus de la moitié de la population de la province ont banni le gaz naturel dans les nouveaux bâtiments à la suite des travaux et représentations réalisés par la coalition et ses membres.

En plus de prioriser la réduction des besoins énergétiques à la source avant toute production d'énergie, même renouvelable, les membres du ROÉÉ favorisent la réduction de l'étalement urbain, de la construction de grands barrages, du recours à l'énergie nucléaire et de la privatisation de l'électricité et des ressources naturelles.

Le ROÉÉ est signataire du *Manifeste pour un avenir énergétique juste et viable* qui réunit plus d'une centaine de groupes citoyens, écologistes, syndicaux, communautaires, scientifiques, professionnels et spécialistes de divers domaines et qui présente 14 revendications au gouvernement du Québec.

Les signataires du manifeste prennent fermement parti pour le bien commun, la démocratie, la transparence, l'imputabilité, la justice sociale, la tolérance, la prise en compte des limites biophysiques de la planète, la stabilité sociale, la sécurité énergétique, la préservation de nos acquis sociaux, la responsabilité face aux générations futures et la qualité de vie pour toutes et tous. L'objectif des

signataires est de construire **un Québec résilient, décarboné, viable et juste**. Dans ce manifeste, nous réclamions d'abord et avant tout **un débat large sur l'avenir énergétique du Québec menant à une nouvelle politique énergétique cohérente** et nous nous opposons à toute augmentation des tarifs d'électricité qui accentuerait la précarité et risquerait de ralentir la transition énergétique. Nous exigeons une meilleure protection des territoires, qui se fera de concert avec les peuples autochtones en reconnaissant et en respectant leurs droits, ainsi qu'avec le consentement des communautés locales en assurant leur participation aux prises de décisions qui les concernent.

La transition énergétique doit être réalisée d'abord et avant tout afin de lutter contre les changements climatiques. Et pour cela, il faut sortir les énergies fossiles du mix énergétique du Québec. Nous ne sommes plus dans une transition sur un horizon de 20 ou 25 ans. Il y a urgence extrême d'agir.

Le ROÉÉ a fait part de ses préoccupations et de ses recommandations dans son [mémoire](#) remis au ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie dans le cadre de la consultation sur l'encadrement et le développement des énergies propres au Québec le 1er août 2023 qui a mené au dépôt du PL 69, ainsi que dans son mémoire remis au MÉIÉ dans le cadre des consultations particulières sur le PL 69 lui-même.

Dans son mémoire sur le PL 69 et lors de sa comparution en commission parlementaire, le ROÉÉ se positionnait notamment sur le Plan de gestion intégré des ressources énergétiques (PGIRE), faisant maintenant l'objet du présent dossier.

Il a ainsi fait des représentations pour une **véritable planification intégrée des ressources (« PIR »)**, qui est au cœur des principes directeurs du ROÉÉ (principe 8). L'authentique PIR est transparente et rigoureuse, servant sans a priori gouvernemental au choix de la société québécoise des filières, incluant les négawatts, afin d'assurer les besoins énergétiques du Québec. La PIR doit être menée dans un processus d'audiences publiques où les intervenants de tous les pans de la société civile ont droit de recourir à des experts, d'être représentés et à un financement à la hauteur de l'envergure et de la nature fondamentale de l'exercice. La véritable PIR est centrale à la régulation publique du secteur énergétique et un gage contre des choix non optimaux et des erreurs coûteuses pour l'environnement, la société et les consommateurs. Cela est reconnu dès le

Débat public sur l'énergie au Québec¹ et dans la Politique énergétique² à l'origine de la Régie de l'énergie. La PIR joue toujours un rôle central en Amérique du Nord dans la régulation du secteur énergétique³.

Ainsi, lors de la création de la Régie en 1996, l'article 72 de la *Loi de la Régie de l'énergie*⁴ prévoyait l'approbation par la Régie à tous les trois ans pour l'électricité, et à chaque année pour le gaz, un « plan de ressources ». Ce processus de planification publique visait notamment Hydro-Québec, entreprise intégrée, incluant notamment les choix et les investissements relatifs à la **production de l'électricité**. La Régie a été fondée justement afin de faire en sorte que les choix énergétiques soient faits suivant un processus indépendant, rationnel et public, à l'abri de l'influence politique.

¹ Table de consultation sur l'énergie (Président Alban D'Amours), *Pour un Québec efficace : rapport de la Table de consultation du débat public sur l'énergie* », MRN, 1996, en ligne : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=71334, p. 1 (PDF 14), 37 (PDF 30), 69-70 (PDF 82-83).

² Gouvernement du Québec, *L'énergie au service du Québec : une perspective de développement durable*, 1996, en ligne : <https://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/44075> https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/44075?docref=mMZfGLDQY_75DxBssaxxCA , p. 10, 20-23,26-27, 41-42.

³ [Best Practices in Integrated Resource Planning](#), US DOE

⁴ L.Q. 1996, c. 61 (PL 50) <https://www.canlii.org/fr/qc/legis/loisa/lq-1996-c-61/derniere/lq-1996-c-61.pdf>

INTRODUCTION

Le ROÉÉ réitère d'emblée un postulat de base, devant teinter le présent dossier : un virage énergétique urgent, respectueux des cibles de protection du territoire et impliquant nécessairement la sortie des énergies fossiles du mix énergétique du Québec, est une condition essentielle à la lutte contre les changements climatiques.

Le 16 janvier 2026, la ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (« MÉIÉ ») dépose une demande d'avis à la Régie et le *Rapport préliminaire en vue de l'établissement du Plan de gestion intégrée des ressources énergétiques* (« PGIRE ») ([B-0001](#) et [B-0002](#)). Elle demande à la Régie de se prononcer sur la disponibilité des approvisionnements énergétiques, ainsi que sur la diversification et la résilience énergétiques du Québec.

Le même jour, la Régie de l'énergie publie un avis aux personnes intéressées ([A-0001](#)).

Le 30 janvier 2026, le ROÉÉ déposait sa demande d'inscription ([C-ROÉÉ-0001](#)).

Le 3 février 2026, la Régie dépose une lettre procédurale par laquelle elle donnait ses instructions relatives aux rapports et aux mémoires ([A-0004](#)).

Par cette lettre, la Régie reconnaît le ROÉÉ comme participant au dossier.

Compte tenu du plafond de remboursement de frais fixé par la Régie, du cadre procédural retenu et des autres indications de la Régie sur l'étendue du dossier, le ROÉÉ a décidé de ne pas recourir aux services d'experts desquels il entendait s'adjoindre au moment de son inscription (C-ROÉÉ-0001, p. 4-5).

Ainsi, le présent document présente l'analyse préliminaire du ROÉÉ et un sommaire de ses conclusions relativement à la demande d'avis déposée par le MÉIÉ. À notre avis, ce rapport préliminaire ne correspond pas aux meilleures pratiques en matière de planification intégrée des ressources basées sur une approche à moindre coût.

Le ROÉÉ déplore les conditions dans lesquelles le traitement de la demande d'avis sur le PGIRE se déroule, sans le bénéfice d'un délai raisonnable permettant de développer son analyse et de consulter réellement ses neuf (9) groupes membres, sans accès aux avis d'experts commandés par la Régie, sans soutien d'expert, sans budget suffisant, et sans d'audience publique permettant de tester la preuve et de présenter la sienne. Cette situation fait en sorte que les présents commentaires traitent seulement d'un nombre limité des divers enjeux que le rapport préliminaire soulève pour le ROÉÉ et ses neuf (9) groupes membres.

1. LA DEMANDE DU MÉIÉ ET LE CADRE JURIDIQUE EN VIGUEUR

Les « dimensions » à l'étude dans le présent dossier sont celles énoncées dans la demande d'avis de la ministre et formulées comme suit :

« a. Disponibilité – assurer un approvisionnement continu et stable en énergie, à court et à long terme;

b. Diversification et résilience – assurer la sécurité et la résilience énergétiques du Québec. »

Au soutien de cette demande d'avis sur ces deux questions, la ministre dépose un *Rapport préliminaire en vue de l'établissement du Plan de gestion intégrée des ressources énergétiques* ([B-0002](#)).

Les participants sont donc amenés, par cette démarche, à présenter des observations et positions sur ces deux dimensions au regard du Rapport préliminaire. La Régie devra, de la même façon, rendre son avis sur les deux questions posées au regard de ce Rapport préliminaire.

Le ROÉÉ attire d'emblée l'attention de la Régie sur le fait que cet exercice paraît s'écarter du cadre juridique en vigueur. Il est important de souligner à cet égard que ce sont les dispositions de la loi édictées par l'Assemblée nationale, et non le Ministre et le Gouvernement (Conseil de ministres), qui gouvernent les exigences légales du processus d'établissement du PGIRE, l'obtention de l'avis de la Régie de l'énergie, ainsi que son approbation par le gouvernement. Comme l'a conclu la juge Rayle, alors juge de la Cour supérieure :

« Le gouvernement n'est pas au-dessus de la loi et lorsqu'il usurpe les pouvoirs de l'Assemblée nationale, il incombe à la Cour supérieure d'intervenir. Les effets de la directive ainsi que le moment où elle a été émise, sont déraisonnables et incompatibles avec la lettre, l'esprit et la finalité de la LRE »⁵.

L'avis de la Régie est requis par une loi de l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une condition préalable obligatoire à l'approbation du PGIRE par le gouvernement :

« **14.3.** Le ministre établit le plan en conformité avec les orientations gouvernementales en matière de développement économique, les principes et les objectifs énoncés dans la politique-cadre sur les changements climatiques prévue à l'article 46.3 de la Loi sur la qualité de l'environnement ([chapitre Q-2](#)) et la cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixée en vertu de l'article 46.4 de cette loi. Il s'adjoint Hydro-Québec ainsi que, notamment, les autres titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité visés au deuxième alinéa de l'article

⁵ [Action Réseau Consommateur c. Québec \(Procureur général\)](#), 2000 CanLII 19024 (QC CS), 32, voir notamment les par. 84-85.

62 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) et les distributeurs de gaz naturel.”

Le ministre peut demander à un autre ministre, à un organisme du gouvernement au sens de l'article 4 de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01) ou à toute personne qui transporte ou distribue de l'énergie de lui transmettre, dans le délai raisonnable qu'il indique, tout renseignement ou document pertinent aux fins de l'élaboration du plan.

Aux fins de l'élaboration du plan, le ministre consulte la population incluant les communautés autochtones.

En outre, le ministre soumet le plan à la Régie de l'énergie afin qu'elle donne son avis sur les questions et dans le délai qu'il lui indique.

14.4. Le plan de gestion intégrée des ressources énergétiques est approuvé par le gouvernement. Le ministre publie le plan approuvé sur le site Internet de son ministère.

Le ministre est responsable de la mise en œuvre du plan. Il publie, dans les six mois qui suivent la date qui suit de trois ans celle de l'approbation du plan, un état de sa mise en œuvre sur le site Internet de son ministère.

La mise en œuvre de la politique-cadre sur les changements climatiques tient compte du plan. »

La Loi établit par ailleurs que le ministre doit soumettre le premier PGIRE au gouvernement pour approbation, en vertu de l'article 14.4 de la LMÉIE au plus tard le 1^{er} avril 2026 :

« 155. Le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie doit, au plus tard le 1^{er} avril 2026, soumettre à l'approbation du gouvernement le premier plan de gestion intégrée des ressources énergétiques visé 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), édicté par l'article 10 de la présente loi. Jusqu'à l'approbation par le gouvernement de ce premier plan, les orientations à respecter et les objectifs et cibles à atteindre en matière d'énergie et d'efficacité énergétique visés à cet article 14.2 sont ceux établis par le décret no 537-2017 (2017, G.O. 2, 2884), en y apportant les adaptations nécessaires. De même, la cible des approvisionnements en électricité visée au troisième alinéa de cet article 14.2 est fixée à 255 térawattheures au 1^{er} janvier 2035. »

Cette date du 1^{er} avril est forcément établie pour un plan en bonne et due forme et connu d'avance. L'article 155 emploie expressément les mots « le premier plan ». Pour respecter cette disposition et soumettre son PGIRE au gouvernement, le ministre doit avoir soumis d'abord à la Régie le PGIRE et avoir obtenu l'avis exigé par l'article 14.3 al. 4 LMÉIE.

Or, dans le présent dossier, la Régie dispose uniquement du Rapport préliminaire. De plus, le délai indiqué par le ministre pour donner son avis, soit d'ici le 1^{er} avril 2026, est exactement le même que le délai imposé par la loi au ministre pour soumettre le PGIRE au gouvernement.

Cet état de fait nous mène à deux constats : (1) la demande du ministre ne respecte pas le cadre législatif en vigueur; et (2) l'avis de la Régie ne pourra vraisemblablement être intégré au PGIRE soumis au gouvernement s'il est rendu dans le délai indiqué par la ministre.

Pour respecter le cadre législatif, la ministre aurait dû déposer le premier PGIRE à la Régie, et non un simple rapport préliminaire. Elle aurait par ailleurs dû indiquer un délai permettant de respecter à la fois la compétence de la Régie et le plein exercice de la responsabilité qui lui est conférée par la loi de rendre un avis sur les questions relatives au PGIRE, ainsi que le temps nécessaire pour tenir compte de l'avis de la Régie avant de soumettre le PGIRE au gouvernement, conformément à la séquence obligatoire des articles 14.3 et 14.4 LMÉIÉ.

Comme la ministre l'a répété plusieurs fois dans les débats parlementaires, la Loi 24 doit être vue « comme un tout »⁶. On ne saurait donc interpréter les modifications à la LMÉIÉ sur le PGIRE isolément, sans tenir compte des dispositions transitoires de l'article 155 de la Loi 24 et des compétences de la Régie en vertu de la LRÉ.

La demande de la ministre paraît ainsi tardive, alors que la demande d'avis déposée à la Régie est datée du 14 janvier 2026.

Le Rapport préliminaire lui-même indique que :

« La consultation sur les cibles de réduction des émissions de GES, la vision économique du gouvernement, l'avis des distributeurs d'énergie, les consultations publique et autochtone, tout comme l'avis que produira la Régie de l'énergie, sont autant d'éléments qui alimenteront la définition des orientations et des objectifs du PGIRE. Ceux-ci seront donc précisés dans [le] PGIRE qui sera déposé au printemps 2026. » (p. 65)

Comment l'avis de la Régie, demandé dans le présent dossier, pourra-t-il « alimenter » la définition des orientations et objectifs du PGIRE afin de les « préciser » si l'avis est reçu le jour même de l'adoption?

Par ailleurs, le Rapport préliminaire véhicule une lecture erronée de la teneur de l'exigence de soumettre le PGIRE à la Régie et d'obtenir son avis.

⁶ Journal des débats, 43^e lég., 1^{ère} sess., *Étude détaillée du projet de loi n° 69, Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives*, 6 juin 2025, <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/43-1/journal-debats/20250606/410181.html>

En effet, le rapport présente l'avis de la Régie comme une simple étape du processus de consultation et de « démarche participative »⁷, au même titre que la consultation du public et des communautés autochtones. D'ailleurs, le sommaire exécutif du Rapport préliminaire mentionne explicitement que « le présent rapport sert de base pour consulter le public et les communautés autochtones et demander un avis à la Régie de l'énergie par rapport à divers options énergétiques envisageables pour le Québec »⁸.

La Régie de l'énergie, en tant qu'organisme de régulation économique se distingue fortement des instances de consultation qui ont pour mandat de faire rapport au ministre et qui n'ont pas de pouvoir décisionnel, telles que le BAPE (art. 6.3, 31.3.5 al. 5-6 et 31.3.7 LQE).

Le rapport semble également mettre sur le même pied d'égalité l'avis des distributeurs d'énergie et l'avis de la Régie (p. 65). Or, ces distributeurs exercent un monopole en matière d'énergie, contrebalancé par la régulation publique par la Régie. Leurs rôles et fonctions pour la société québécoise ne peuvent être ainsi confondus. Comme le prévoit l'article 14.3 LMÉIE, leurs rôles à l'égard du PGIRE sont fondamentalement distincts.

Aux fins de l'élaboration du plan, le ministre « s'adjoit » Hydro-Québec, les autres titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricités et les distributeurs de gaz naturel (al. 1). Il peut demander à toute personne qui transporte ou distribue de l'énergie « de lui transmettre [...] tout renseignement ou document pertinent aux fins de l'élaboration du plan » (al. 2).

En ce qui concerne la Régie, le ministre soumet « en outre » le plan à la Régie afin qu'elle donne son avis sur les questions et dans le délai qu'il lui indique (al. 4). À l'étape effectuée au quatrième alinéa, il n'est plus question d'une consultation « aux fins de l'élaboration du plan ». Les mots employés par le législateur sont clairs : « le ministre soumet le plan » à la Régie, et non un rapport préliminaire du plan.

Bien qu'il serait certainement utile que la Régie se prononce aussi sur les différents scénarios du Rapport préliminaire, une version définitive du plan est requise par la loi pour que la Régie exerce utilement et pleinement son rôle et ses responsabilités, conférées par la LMÉIE et par la LRÉ, d'émettre un avis sur les questions qui lui sont soumises. Ce rôle de la Régie s'inscrit dans le contexte de ses compétences exclusives, notamment en matière tarifaire, d'approvisionnements et de surveillance des activités des titulaires de droits exclusifs de distribution pour « s'assurer de la satisfaction, par ces derniers, des besoins des consommateurs de manière suffisante » et pour « s'assurer que leurs clients paient selon un juste tarif ». L'article 42 LRÉ est par ailleurs partie

⁷ B-0002, p. 1, 14 et 15.

⁸ B-0002, p. 1.

intégrante de la section « COMPÉTENCE » de la loi, dans le chapitre III « FONCTIONS ET POUVOIRS » de la Régie. Il se lit :

« 42. La Régie donne son avis au ministre sur toute question qu'il lui soumet en matière énergétique ou, de sa propre initiative, sur toute question qui relève de sa compétence. »

L'alinéa 4 de l'article 14.3 LMÉIÉ découle d'un amendement proposé par le député M. Kelley, au terme des commentaires des intervenants en commission parlementaire sur le rôle central que doit jouer la Régie. Cette proposition d'amendement a fait l'objet d'un consensus avec la ministre et son équipe. L'objectif est, d'une part, de consacrer un « rôle actif » de la Régie aux fins du PGIRE, puis de préserver son « indépendance »⁹. C'est cette préoccupation pour l'indépendance de la Régie qui marque la différence entre la « consultation » de divers autres acteurs et le libellé final retenu à l'alinéa 4 pour la Régie, selon lequel le PGIRE est soumis à la Régie et celle-ci donne son avis¹⁰. Il ressort clairement des débats parlementaires que ce faisant, la Régie se prononce sur le « produit final » du PGIRE, avant qu'il ne soit adopté¹¹.

Toutefois, force est de constater que le Rapport préliminaire ne constitue pas ce « produit final », alors qu'il prévoit textuellement que les choix « finaux » du PGIRE seront faits dans une étape subséquente¹².

Un décret d'approbation du PGIRE pris par le gouvernement sans que l'exigence de l'obtention préalable d'un véritable avis de la Régie soit valablement remplie risquerait d'être tout simplement *ultra vires* et nul¹³. La Cour supérieure statue dans l'affaire de la *Coalition de Val Saint-François* :

« Une analyse de l'Avis de la Commission »

62 Examinons maintenant l'avis émis par la Commission le 20 janvier 1998 (P-18), avis demandé par le Gouvernement la veille.

63 Il s'agit bel et bien d'un document intitulé «Avis», portant l'entête de la Commission, dont le dernier paragraphe énonce qu'il constitue un avis favorable, et qui est signé par trois membres de la Commission.

64 Mais c'est tout. Ce document, qui se vent un «Avis», en a peut-être la forme, mais aucunement la substance.

⁹ Journal des débats, 43^e lég., 1^{ère} sess., vol. 47, n°53, *Étude détaillée du projet de loi n° 69, Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives*, 19 mars 2025, <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/capern-43-1/journal-debats/CAPERN-250319.html>

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² B-0002, p. 65.

¹³ [Coalition des citoyens et citoyennes du Val Saint-François c. Québec \(Procureur général\)](#), 1999 CanLII 11601 (QC CS).

65 Essentiellement, ce document informe le Gouvernement que la Commission aura besoin de 10 jours pour fournir *l'avis requis par la Loi* une fois que les *tracés précis* seront identifiés, par opposition à des *axes de ligne de transport* et à une *localisation approximative* de postes de transformation : [...]

[...]

73 [...] Le Gouvernement n'a donc pas reçu un avis valable au sens de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. Le Gouvernement a donc agi sans satisfaire à cette condition, c'est-à-dire l'avis préalable de la Commission.

74 Les conséquences de cette lacune sont claires et ont été discutées ci-haut à la rubrique «Le cadre juridique». L'obtention d'un avis valable de la Commission est une condition préalable à l'existence même de la compétence du Gouvernement. Sans cet avis, aucune compétence, i.e. droit d'agir. Le Gouvernement et, par voie de conséquence, Hydro-Québec ont donc agi sans droit.

[...]

243 [...]

DÉCLARE que l'exercice du pouvoir d'autorisation en vertu de l'article 66 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* doit être précédé d'un avis valable de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec basé sur les considérations énumérées à l'article 62, alinéa 2 de cette loi et que cette exigence n'a pas été respectée avant l'adoption du décret 85-98;

DÉCLARE ET JUGE illégal, *ultra vires*, nul et sans effet aux fins de l'article 66 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* l'avis du 20 janvier 1998 de la Commission de la protection du territoire agricole du Québec rendu dans le dossier 254382;

Ainsi, le ROÉÉ invite la Régie à **demander au MÉIÉ de lui soumettre le PGIRE, conformément à l'article 14.3 de la LMÉIÉ en temps utile avant le 1^{er} avril 2026 et à rendre son avis une fois qu'elle aura pris connaissance du PGIRE, toujours conformément à l'article 14.3 de la LMÉIÉ et à ses compétences exclusives et pouvoirs en la matière.**

2. DISPONIBILITÉ – ASSURER UN APPROVISIONNEMENT CONTINU ET STABLE EN ÉNERGIE, À COURT ET À LONG TERME

2.1. La réduction de la demande comme fondement de la disponibilité

Selon le ROEE, la disponibilité énergétique ne peut être envisagée uniquement par l'augmentation de l'offre. La réduction structurante de la demande permet de diminuer la pression sur les infrastructures, de limiter les risques de pénurie et de sécuriser l'approvisionnement à long terme.

Dans l'équation de la transition énergétique, deux éléments fondamentaux doivent être pris en compte, en partant du constat que toute nouvelle production repose sur l'utilisation de matériaux dits stratégiques.

Premièrement, ces matériaux doivent être extraits du sol, ce qui entraîne inévitablement des impacts environnementaux importants sur les territoires. Or, le Québec et le Canada se sont engagés à respecter des objectifs ambitieux de protection de la biodiversité. Il est donc essentiel que ces activités soient cohérentes avec nos engagements internationaux, notamment ceux découlant de l'Accord de Kunming-Montréal.

Deuxièmement, l'accès à ces matériaux, qu'ils soient transformés ou non, s'inscrit dans un contexte de tensions géopolitiques croissantes. Il faut donc veiller à ce que le développement de nouvelles filières industrielles ne nous enferme pas dans des relations de dépendance nuisibles envers des puissances étrangères. Au contraire, la transition énergétique doit être pensée dans une perspective de souveraineté et d'autonomie énergétique.

Ainsi, le scénario de demande faible (D1) qui vise à limiter la croissance de la demande d'énergie et à assurer la faisabilité de la transition nous apparaît comme étant la meilleure façon d'assurer un approvisionnement continu et stable en énergie, à court et à long terme.

La nouvelle production d'électricité se fera à un coût beaucoup plus élevé que celui de l'énergie patrimoniale. Puisque l'accroissement de la production d'électricité aurait un impact proportionnel sur l'augmentation des tarifs d'électricité, un scénario de demande faible contribuerait davantage à maintenir l'accessibilité de l'énergie disponible à l'ensemble de la clientèle.

2.2. L'efficacité énergétique

L'efficacité énergétique est la ressource la moins coûteuse, la plus rapide à déployer et la moins risquée.

Le rapport préliminaire du PGIRE présente le portefeuille de ressources énergétiques du scénario intermédiaire, appelé à soutenir la croissance de la demande d'ici 2050. L'efficacité énergétique y est traitée comme un approvisionnement, avec des économies cumulées de 56,9 TWh à l'horizon 2050.

Les gains potentiels en efficacité énergétique pour le secteur industriel retenus dans le PGIRE nous apparaissent relativement faibles. Entre 2022 et 2040, les taux annuels économies d'électricité du secteur industriel ne seraient que 0,18%, diminuant graduellement à 0,05 % vers 2050 pour une moyenne globale de 0,11%. Cette moyenne globale du PGIRE s'explique difficilement considérant que les économies d'électricité des programmes industriels ont atteint un taux annuel moyen de 0,23 % en 2023-2024, un niveau jugé modeste, en particulier pour la grande industrie¹⁴.

Une contribution accrue en efficacité énergétique du secteur industriel contribuerait à assurer un approvisionnement continu et stable en énergie, à court et à long terme. Le ROE rappelle que selon l'État de l'énergie au Québec 2026, « les pertes énergétiques sont également considérables au Québec : pour chaque unité d'énergie utile consommée par les industries, près de deux unités sont perdues sans être valorisées dans l'économie »¹⁵.

2.3. Limites du recours à l'énergie nucléaire

Le scénario d'offre « O2 » du rapport préliminaire, qui constitue l'une des quatre trajectoires d'approvisionnement énergétique explorées, repose sur l'énergie nucléaire, et particulièrement sur les petits réacteurs modulaires (PRM)¹⁶, et ce, même si l'avenir de cette technologie demeure incertain selon le rapport préliminaire lui-même¹⁷ :

« La capacité installée de PRM en 2050 présente également des incertitudes, ces technologies étant encore en phase de démonstration et soumises à des incertitudes réglementaires et industrielles. »

¹⁴ Rapport du Distributeur concernant les exigences de l'article 75.1 LRÉ – [2023](#) et [2024](#).

¹⁵ [L'état de l'énergie au Québec](#) 2026, p. 44.

¹⁶ B-0002, p. 33.

¹⁷ B-0002, p. 83.

À l'heure actuelle, seules la Russie et la Chine ont des PRM opérationnels en nombre limités. Le document du MÉIÉ s'appuie sur l'expérience ontarienne avec un modèle de PRM américain qui devrait être mis en service en 2029¹⁸ et du combustible qui viendra aussi des États-Unis. Dans le contexte géopolitique actuel qui nous amène à nous défaire de notre dépendance aux États-Unis, cette avenue serait pour le moins contre-productive.

Le premier de ces « petits » réacteurs, soit BWRX-300 de GE Hitachi, sera construit sur le site de Darlington et sera la centrale électrique la plus chère au monde. Ontario Power Generation (OPG) prévoit payer 7,7 milliards de dollars pour 300 mégawatts¹⁹. C'est 25 700 dollars par kilowatt, soit quatre fois le coût des énergies renouvelables.

Outre le coût, ce scénario laisse entrevoir de sérieuses préoccupations en matière de sécurité. Dans un souci de réduction des coûts, la conception des PRM soulèverait des enjeux de sécurité²⁰.

Du point de vue de la disponibilité, l'énergie nucléaire traditionnelle présente des délais de mise en œuvre incompatibles avec les besoins à court et moyen terme, ainsi que des risques financiers et techniques susceptibles de compromettre la stabilité du système énergétique.

2.4. Hydrogène

En matière d'hydrogène, le rapport préliminaire indique :

« En complémentarité avec l'électrification directe et à l'instar de la filière des bioénergies, la filière hydrogène joue un rôle dans la transition énergétique du Québec dans un scénario de demande intermédiaire (D2). L'utilisation de l'hydrogène au Québec est principalement attribuable à des procédés industriels (raffinage, chaudières, réduction du minerai de fer). De nouveaux usages, notamment pour le secteur du transport lourd routier, se développent malgré la complexité liée à la mise en place d'une chaîne de valeur complète. » (Nous soulignons)

Il n'existe en effet pas de chaîne de valeur complète pour le transport lourd routier à l'hydrogène. Il n'existe présentement aucun réseau de ravitaillement, ni de

¹⁸ [Connection Approach for Ontario's First Small Modular Nuclear Reactors](#), IESO, 15 février 2024.

¹⁹ [Ontario set to begin construction of Canada's 1st mini nuclear power plant](#), CBC, 8 mai 2025.

²⁰ [Slow deployment, safety hazards make SMRs a poor climate solution](#), M.V. Ramana, 2 août 2022.

camions qui fonctionnent à l'hydrogène. La prévision d'une décarbonation de cet usage à partir d'hydrogène semble hautement spéculative.

Pourtant, il serait possible de décarboner le transport routier, du moins partiellement, avec le GNR, comme c'est la pratique présentement en Californie. Plusieurs flottes de camions carburent présentement au gaz naturel. Par exemple, l'entreprise de gestion des déchets Waste Management produit du GNR et pourrait aisément décarboner sa flotte de camions avec cette ressource.²¹ Mais avant tout, nous sommes d'avis que le transport de marchandises devrait s'effectuer davantage par les réseaux ferroviaires et maritimes et une stratégie efficace de livraison du dernier kilomètre basée sur l'optimisation des itinéraires et de la logistique, la gestion des stocks tactiques et d'entrepôt, des partenariats stratégiques, une utilisation appropriée de la technologie tout en veillant à ce que le processus de livraison soit également durable.

Les simulations effectuées dans le cadre du rapport préliminaire ne semblent pas du tout avoir considéré cette utilisation du GNR afin de décarboner efficacement et à moindre coût le transport routier plutôt que de l'utiliser pour concurrencer l'électrification directe des usages, comme pour le chauffage des bâtiments.

À la page 52 du rapport préliminaire, il est indiqué que le GNR est appelé à prendre une place plus importante dans le mix énergétique et qu'il serait produit en grande partie à partir de méthanation (power-to-gas). Or, la production d'hydrogène par électrolyse est un procédé particulièrement inefficace, qui demanderait de grandes quantités d'électricité comparativement à l'électrification directe des usages. Cette utilisation de l'électricité affectera la capacité du Québec à assurer un approvisionnement stable et continu en énergie.

En conclusion, la limitation de la croissance de la demande d'énergie nous apparaît comme étant la façon d'assurer un approvisionnement continu et stable en énergie, à court et à long terme à moindre coût pour la société.

Le ROÉÉ est aussi d'avis qu'un approvisionnement continu et stable en énergie ne peut reposer sur des spéculations douteuses comme une éventuelle concrétisation des PRM à un coût et un délai de réalisation raisonnables.

Il nous apparaît tout aussi hasardeux que le rapport préliminaire table sur une production massive d'hydrogène en l'absence de marché établi dans le transport lourd, et qui serait utilisé dans le chauffage des bâtiments alors qu'il existe des alternatives électriques qui rendent le même service à moindre coût.

²¹ <https://www.wm.com/ca/fr/inside-wm/sustainable-technology/renewable-energy>

Enfin, nous insistons sur le fait que pour les usages qui requerraient de l'hydrogène, celle-ci doit absolument être verte. L'hydrogène dite bleue contribuerait à verrouiller l'utilisation du gaz fossile.

C'est pourquoi nous recommandons que l'avis de la Régie indique que le **rapport préliminaire devrait être révisé afin que les projections reposent sur des mesures commercialement disponibles qui seront mieux en mesure d'assurer un approvisionnement continu et stable en énergie.**

3. DIVERSIFICATION ET RÉSILIENCE – ASSURER LA SECURITÉ ET LA RÉSILIENCE ÉNERGÉTIQUES DU QUEBEC

La résilience énergétique repose d’abord sur la capacité du système à fonctionner avec des besoins maîtrisés. Une trajectoire de faible demande réduit la vulnérabilité aux chocs externes et renforce la prévisibilité du système.

Certains constats principaux de prospective énergétique mis de l’avant dans le rapport préliminaire du MÉIÉ pour justifier la diversification des approvisionnements énergétiques nous apparaissent très spéculatifs et dénués de fondement. Par exemple :

« Le développement massif de l’électricité, de l’hydrogène et des bioénergies accroît la production locale et soutient la résilience du territoire.²² » (Nous soulignons)

En effet, cette affirmation nous semble en contradiction avec l’évaluation du risque lié à la construction des infrastructures électriques dont il est question à la figure 46 du rapport préliminaire, qui établit que le risque est plus faible dans un scénario de sobriété énergétique que dans les scénarios de plus grande demande.²³

3.1. La fiabilité du réseau électrique

La stabilité et la continuité des approvisionnements en électricité constituent des conditions essentielles à un usage accru de l’électricité dans une perspective de décarbonation.

Le Plan d’action 2035 d’Hydro-Québec vise à augmenter de 45 à 50 milliards de dollars les investissements dans la fiabilité du réseau électrique face aux événements majeurs et aux changements climatiques au cours des 10 prochaines années. Ces investissements seront réalisés suivant trois axes : la résilience du réseau, la résilience communautaire et la résilience de la clientèle.

La fiabilité et la stabilité du réseau électrique est une condition essentielle à la décarbonation de l’économie du Québec. Les investissements à venir dans le réseau de transport et de distribution devraient améliorer significativement la résilience énergétique du Québec, rendant ainsi le développement et le maintien d’infrastructures gazières moins justifiées dans une perspective de résilience énergétique.

²² B-0002, p. 2.

²³ B-0002, p. 85.

3.2. La résilience sans diversification

La multiplication des filières énergétiques accroît la complexité et les risques systémiques. À l'inverse, un réseau électrique fiable, appuyé par des outils de flexibilité et de gestion de la demande, assure une sécurité énergétique durable.

La diversification des sources d'énergie n'équivaut pas à une résilience accrue. Cependant, le rapport préliminaire énonce exactement le contraire :

« Bien que la transition énergétique implique une plus grande électrification, une diversité de sources d'énergie et d'infrastructures d'approvisionnement demeure essentielle pour maintenir la sécurité et la résilience énergétiques de la province. Le déploiement de la biénergie combinant l'électricité et le GNR en est un bon exemple. Malgré une baisse des volumes de gaz distribués par canalisation, estimée entre 27 % (O2) et 36 % (O3) par rapport à 2022, en raison d'une croissance de l'intégration de GNR produit localement et des besoins en gaz naturel nécessaires à la production d'hydrogène bleu, le volume restant justifie le maintien des infrastructures gazières dans la transition énergétique. »²⁴ (Nous soulignons)

La conversion des systèmes de chauffage au gaz existants vers la biénergie constitue une façon efficace de réduire rapidement les émissions de GES.

Le chauffage biénergie électricité-gaz naturel n'est cependant pas une nécessité absolue. Le renouvellement d'équipements de chauffage au gaz en mode biénergie et l'installation de systèmes de chauffage biénergie dans la nouvelle construction devraient être évités considérant que ces systèmes ont une durée de vie utile de plus de 20 ans, qu'ils requièrent le maintien ou le déploiement d'un réseau de distribution, et qu'il existe des alternatives électriques à meilleur coût pour la société.

En effet, plutôt que d'effacer temporairement la charge de chauffage à l'aide d'un combustible qui émet des polluants atmosphériques même avec l'utilisation du GNR, le chauffage par accumulation thermique permet de simplement déplacer la charge électrique dans le temps.

Le chauffage par accumulation thermique semble d'ailleurs obtenir davantage la faveur de la clientèle même si cette technologie bénéficie de beaucoup moins de publicité de la part d'Hydro-Québec comparativement à la biénergie selon les données que nous avons compilées :

²⁴ B-0002, p. 53.

Année	Nombre d'utilisateurs avec un système d'air pulsé (donnée annuelle)		Nombre d'utilisateurs avec un système d'air pulsé (donnée cumulative)	
	Accumulateur (Steffes)	Biénergie (Énergir)	Accumulateur (Steffes)	Biénergie (Énergir)
2022	105	0	105	0
2023	833	0	938	0
2024	3256	2177	4194	2177
2025	2672	2653	6866	4830

Tarifs de 25%

Or, malgré l'existence de cette technologie propre, efficace et qui permet de décarboner à meilleur coût que la biénergie, le rapport préliminaire semble avoir complètement ignoré cette alternative dans ses simulations au profit de la biénergie. Selon le ROEE, ce biais du MÉIE se traduirait en une pérennisation des actifs existants d'Énergir et une justification en faveur des nouveaux prolongements de réseaux plutôt qu'en une réelle décarbonation du chauffage au Québec.

Considérant son coût et sa rareté, l'utilisation du GNR devrait être restreinte aux usages industriels à haute température et à la décarbonation du transport lourd, comme en Californie.

De plus, la biénergie électricité-gaz naturel au tarif DT favorise une utilisation du combustible beaucoup trop intensive, d'un peu moins de 600 heures annuellement même en l'absence de pointes de la demande, tandis que la pointe de la demande est de moins de 100 heures annuellement. Il serait ainsi possible de réduire sensiblement l'utilisation du GNR en pointe dans les bâtiments en télécommandant la permutation des systèmes en fonction des besoins réels d'effacement des charges.

Enfin, la diversification des sources d'énergie ne doit pas concurrencer l'électrification des usages afin d'assurer la résilience énergétique du Québec. Il est tout à fait possible d'électrifier complètement le chauffage des bâtiments sans ajouter aux besoins en puissance et sans recours aux combustibles en favorisant le déplacement des charges à leur effacement complet.

C'est pourquoi nous recommandons **que l'avis de la Régie indique que la diversification des sources d'approvisionnement n'améliore pas pour autant la résilience énergétique, qu'il est primordial d'électrifier tout ce qui peut l'être et d'utiliser les énergies alternatives pour les usages qui ne peuvent facilement être électrifiés.**

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

Conformément aux instructions de la Régie, le ROEÉ présente ci-après un sommaire de ses conclusions.

- Conclusion 1 :** Le ROEÉ invite la Régie à demander au MÉIÉ de lui soumettre le PGIRE, conformément à l'article 14.3 de la LMÉIÉ en temps utile avant le 1^{er} avril 2026 et à rendre son avis une fois qu'elle aura pris connaissance du PGIRE, toujours conformément à l'article 14.3 de la LMÉIÉ et à ses compétences exclusives et pouvoirs en la matière.
- Conclusion 2 :** Le Rapport préliminaire devrait être révisé afin que les projections reposent sur des mesures commercialement disponibles qui seront mieux en mesure d'assurer un approvisionnement continu et stable en énergie
- Conclusion 3 :** Le ROEÉ recommande à la Régie d'indiquer, dans son avis, que la diversification des sources d'approvisionnement n'améliore pas nécessairement la résilience énergétique, qu'il est primordial d'électrifier en priorité tout ce qui peut l'être et d'utiliser les énergies alternatives uniquement pour les usages qui ne peuvent facilement être électrifiés.