

DE : Madame Christine Fréchette
Ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie

Le 13 mai 2025

TITRE : Amendements au projet de loi n° 69 – Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Afin d'adapter et de moderniser le cadre légal et réglementaire du secteur énergétique, le 6 juin 2024, le projet de loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives (PL 69) a été déposé à l'Assemblée nationale du Québec. Lors de la séance de l'Assemblée nationale du 3 octobre 2024, le principe du PL 69 a été adopté.

En ce qui a trait aux consultations particulières et auditions publiques, elles se sont tenues du 10 au 19 septembre 2024 à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN). Sur 74 mémoires déposés, 38 personnes et organismes ont été entendus par la CAPERN. L'étude détaillée en commission du PL 69 s'est amorcée le 11 février 2025.

2- Raison d'être de l'intervention

Le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie a identifié des ajustements nécessaires au PL 69 afin de répondre à des propositions de certains intervenants. Hydro-Québec a également transmis des propositions de modifications à apporter au PL 69.

3- Objectifs poursuivis

Les amendements proposés dans ce mémoire visent à :

- Prendre en considération les droits des nations et communautés autochtones et consulter ces dernières de manière distincte lorsque les circonstances le requièrent;
- Permettre à la Régie de l'énergie de prendre en compte les coûts des ententes autochtones, pour le règlement du passé en lien avec les installations existantes, dans tout tarif qu'elle fixe ou modifie;
- Assurer l'équité tarifaire entre les clients d'Hydro-Québec et ceux des autres titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité;
- Donner suite à des demandes formulées par des distributeurs en énergie;
- Permettre une mise en œuvre optimale du PL 69.

4- Propositions

Il est proposé d'apporter certains amendements au PL 69. Les propositions sont les suivantes :

a) Confirmer la prise en considération des droits des nations et communautés autochtones dans le cadre de la Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation

Pour les représentants des communautés autochtones, il est primordial que le PL 69 affirme la volonté du gouvernement de prendre en compte leurs droits existants en lien avec le développement énergétique et l'intention de les consulter. À noter qu'un amendement a déjà été présenté et adopté dans le cadre de l'étude du PL 69 afin de prévoir que dans le cadre de l'élaboration du plan de gestion intégré des ressources énergétiques, la ministre consulte la population et les communautés autochtones et que ces dernières sont consultées de manière distincte lorsque les circonstances le requièrent.

Afin de répondre à la demande des communautés autochtones, il est proposé d'ajouter un article à la Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation à l'effet que cette loi s'interprète de manière compatible avec l'obligation de consulter les communautés autochtones et que ces communautés sont consultées de manière distincte, lorsque les circonstances le requièrent. Aussi, le nouvel article indiquera que la prise en compte de leurs droits et de leurs intérêts fait partie intégrante de la gestion intégrée des ressources énergétiques. Cet article est similaire aux dispositions propres aux communautés autochtones prévues à la loi sur les Mines (RLRQ, chapitre M-13.1).

b) Prendre en compte dans les tarifs de distribution d'électricité des montants alloués par Hydro-Québec dans le cadre d'ententes en matière d'affaires autochtones

Afin de favoriser l'acceptation des projets d'infrastructures énergétiques se trouvant sur des territoires ancestraux revendiqués par les communautés autochtones, Hydro-Québec favorise généralement la conclusion d'ententes incluant des dédommagements aux communautés autochtones (ententes sur les répercussions et les avantages). Selon les territoires visés par ces projets, les dédommagements pourraient également inclure les répercussions des projets et développements du passé (ententes pour le règlement du passé). Ces dédommagements que négocie Hydro-Québec visent à maintenir de bonnes relations avec les communautés autochtones, favoriser les ententes pour des projets éventuels et éviter des poursuites judiciaires, possiblement très coûteuses, contre Hydro-Québec.

Les dédommagements pour les projets actuels et futurs sont déjà intégrés dans les coûts d'approvisionnements et amortis sur la durée de vie de l'actif. Par conséquent, ce sont toutes les catégories de consommateurs qui assument ces coûts, puisque le coût des approvisionnements est intégré dans le calcul des revenus requis pris en compte dans la fixation des tarifs. En ce qui a trait aux dédommagements visant des projets et

développements du passé, ces montants ne sont pas capitalisables dans les revenus requis d'Hydro-Québec et ne peuvent donc pas être intégrés aux tarifs. Actuellement, ils sont plutôt soustraits de son bénéfice annuel.

Afin de réaliser les nombreux projets d'infrastructures énergétiques prévus dans son Plan d'action 2035, Hydro-Québec anticipe que les dédommagements prévus dans les ententes pour le règlement du passé seront importants dans les prochaines années, au point où ils auraient des impacts significatifs sur le bénéfice net d'Hydro-Québec, et, conséquemment, sur les dividendes versés au gouvernement.

Il est donc proposé de prévoir que la Régie de l'énergie, lorsqu'elle établit les revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité, prend en compte des montants alloués par Hydro-Québec dans le cadre d'ententes en matière d'affaires autochtones approuvées par le gouvernement en vertu de l'article 3.48 de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (RLRQ, chapitre M-30) permettant le règlement de différends liés à des activités réalisées ou à des ouvrages déjà construits par Hydro-Québec. Les montants de dédommagements se répercuteront sur les tarifs de distribution d'électricité de toutes les catégories de consommateurs. Il est également proposé que pour ce type d'ententes, la base d'amortissement soit établie sur une période de 50 ans.

c) Prévoir que la Régie peut, à la demande du distributeur d'électricité, fixer des tarifs et des conditions pour des services liés à ses programmes et mesures de gestion de la demande et d'efficacité énergétique dans un lieu de consommation d'électricité

Hydro-Québec, dans son Plan d'action 2035, s'est fixé comme objectif de doubler les économies d'énergies réalisées à l'horizon 2035, représentant 21 TWh en efficacité énergétique d'ici 2035. Pour atteindre ces cibles, des programmes innovants devront être mis en place. Afin d'augmenter le taux de participation à ces programmes, Hydro-Québec souhaite favoriser l'accessibilité de ces programmes et mesures auprès de certaines clientèles qui pourraient contribuer significativement aux efforts de réduction de la consommation énergétique, mais dont le taux de participation est historiquement faible, tels que les locataires de logement.

Un amendement est donc proposé afin de permettre à la Régie, à la demande du distributeur d'électricité, de fixer des tarifs et des conditions pour des services liés à ses programmes et mesures de gestion de la demande et d'efficacité énergétique dans un lieu de consommation d'électricité. Les services visés pourraient être du financement d'équipements, par exemple des thermopompes ou des accumulateurs thermiques, ou des travaux, par exemple d'isolation permettant d'améliorer l'efficacité énergétique de certains lieux de consommation.

d) Ajuster les différentes obligations relatives à la planification du transporteur d'électricité

Dans le cadre du PL 69, des dispositions ont été ajoutées afin d'augmenter la prévisibilité et la transparence relativement au réseau de transport, dont l'obligation, pour le transporteur d'électricité, de soumettre à l'approbation de la Régie de l'énergie un plan de développement du réseau de transport d'électricité sur une période de 15 ans. Ce plan

devra porter sur le développement des capacités requises du réseau de transport d'électricité de manière à respecter le PGIRE et de permettre l'intégration des approvisionnements en cohérence avec le plan d'approvisionnement du distributeur d'électricité.

Le PL 69 prévoit également que le transporteur doit rendre disponible en ligne des renseignements sur les capacités de raccordement au réseau de transport d'électricité et que la Régie puisse, par règlement, préciser le type de renseignements attendus.

Dans un souci d'allègement, Hydro-Québec demande que :

- l'article 85.1.1, introduit par l'article 58 du PL 69, soit modifié pour que le plan de développement du réseau de transport élaboré par HQ ne soit pas soumis à l'approbation de la Régie;
- l'article 85.1.2, introduit par l'article 58 du PL 69, soit modifié afin de retirer le pouvoir réglementaire de la Régie concernant les renseignements que le transporteur doit rendre accessibles en ligne.

Les amendements proposés donnent suite aux demandes d'Hydro-Québec tout en s'assurant que l'objectif initial, qui était d'offrir plus de transparence et de prévisibilité pour les différents acteurs, soit maintenu. En effet, l'amendement proposé prévoira la tenue d'une consultation publique obligatoire par Hydro-Québec aux fins de l'élaboration du plan. De plus, la ministre pourra intervenir en amont, le cas échéant, afin de préciser la portée attendue ainsi que les modalités de consultation.

En ce qui concerne l'article 85.1.2, l'amendement proposé permet d'une part de préciser la portée des renseignements attendus et donne au gouvernement le pouvoir réglementaire de déterminer les renseignements additionnels, les modalités et la périodicité suivant laquelle ces renseignements sont rendus accessibles.

e) Prévoir la possibilité pour la Régie d'établir une procédure accélérée pour l'étude de certaines demandes lorsque les circonstances le justifient

Afin de favoriser la réalisation de la transition énergétique, il est souhaité de prévoir, lorsque les circonstances le justifient, un traitement accéléré de certaines demandes soumises à la Régie de l'énergie.

Ainsi, il est proposé de préciser à l'article 113 de la Loi sur la Régie de l'Énergie (LRE) que la Régie établit, à la demande d'une personne intéressée et lorsque les circonstances le justifient, des règles particulières de procédure applicables à l'étude d'une demande. Ces règles peuvent prévoir des délais concernant la présentation des observations et de l'argumentation des participants et elles peuvent déroger à ses règles de procédure habituelles.

Certaines options tarifaires permettent d'inciter les consommateurs à une meilleure consommation de l'électricité. Ces options doivent être évolutives pour s'adapter rapidement au contexte énergétique et ainsi permettre de notamment atteindre les

objectifs d'efficacité énergétique. Cet amendement permettra donc d'adapter, par exemple, plus rapidement certains tarifs ou conditions de services au contexte énergétique.

f) Ajuster les dispositions relatives au coût de l'électricité patrimonial

Lorsque la Régie de l'énergie établit les revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité, elle doit tenir notamment compte des coûts des approvisionnements en électricité. Ces coûts sont établis par la Régie en considérant notamment le coût de l'électricité patrimoniale. Ce coût est, depuis 2014, augmenté par le gouvernement selon un taux correspondant à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble pour le Québec des prix à la consommation.

Il est proposé de prévoir que ce coût pourra également être augmenté, le cas échéant, en tenant compte d'une hausse des coûts d'acquisition de l'électricité pour assurer la satisfaction des besoins des marchés québécois en électricité patrimoniale. Cette mesure permettrait au gouvernement, par exemple, d'inclure en tout ou en partie dans le coût de l'électricité patrimoniale une hausse des coûts d'Hydro-Québec découlant d'un nouveau contrat conclu pour l'achat de l'électricité produite à partir de la centrale hydroélectrique de Churchill Falls.

Les modifications prévues à l'amendement favorisent une plus grande flexibilité dans la gestion future des approvisionnements nécessaires pour alimenter la charge locale.

De plus, des correctifs sont apportés au libellé relativement à l'application d'une augmentation du coût du patrimonial selon un taux correspondant à la variation de l'indice moyen d'ensemble des prix à la consommation. En effet, le libellé initial ne permettait pas une application cohérente de cette disposition.

g) Préciser les autorisations requises du gouvernement en vertu de l'article 39 de la Loi sur Hydro-Québec

Il est recommandé d'apporter une précision à l'article 39 de la Loi sur Hydro-Québec (LHQ) sur les cas où une autorisation du gouvernement est requise pour qu'Hydro-Québec acquière ou détienne des actions ou des parts d'une personne ou d'une société. En effet, ce n'est pas toute acquisition ou détention de parts d'une société par Hydro-Québec qui devraient faire l'objet d'une autorisation, mais seulement une acquisition ou une détention qui lui permet d'en avoir le contrôle.

Pour éviter toute ambiguïté, il est aussi proposé de préciser que les pouvoirs dont dispose une personne ou société visée à l'article 39 dans l'exercice de ses activités, et les droits dont elle bénéficie, sont limités à ceux prévus dans la LHQ. Cette clarification permettra d'éviter une mauvaise interprétation, par exemple qu'une telle personne ou société puisse bénéficier du droit exclusif de distribution.

h) Préciser les tarifs applicables aux consommateurs domestique d'Hydro-Québec et des autres titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité pour l'année tarifaire débutant le 1^{er} avril 2025

Le 6 mars 2025, la Régie de l'énergie a rendu sa décision D-2025-033 dans laquelle elle a établi à 3,6 % la hausse moyenne des tarifs domestiques de distribution d'électricité d'Hydro-Québec applicables pour l'année tarifaire commençant le 1^{er} avril 2025 et se terminant le 31 mars 2026.

Or, dans un souci de maintenir des tarifs abordables pour l'ensemble des ménages québécois, le gouvernement du Québec a pris un engagement formel et public de limiter les hausses tarifaires pour la clientèle domestique à 3 % par année.

Afin de répondre à son engagement, le gouvernement a pris le 26 mars 2025, le décret numéro 464-2025 concernant la fixation, à l'égard des contrats conclus entre Hydro-Québec et les consommateurs domestiques abonnés à son service de distribution d'électricité, des tarifs et des conditions auxquels l'électricité est distribuée à ces consommateurs par Hydro-Québec pour l'année tarifaire commençant le 1^{er} avril 2025 et se terminant le 31 mars 2026.

En plus du réseau de distribution d'Hydro-Québec, le Québec compte neuf réseaux municipaux et une coopérative d'électricité qui sont des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité sur leur territoire respectif. Ces titulaires desservent près de 170 000 clients dont la majorité sont des consommateurs domestiques, soit environ 130 000 clients. En vertu, respectivement, du deuxième alinéa de l'article 8 de la Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité (RLRQ, chapitre S-41) et de l'article 9 de la Loi sur la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville et abrogeant la Loi pour favoriser l'électrification rurale par l'entremise de coopératives d'électricité (L.Q. 1986, chapitre 21), modifié par l'article 145 du chapitre 61 des lois de 1996, ces titulaires ne peuvent en aucun cas imposer à leurs clients un coût supérieur à celui fixé par la Régie.

Ces titulaires n'ont donc pas l'obligation d'appliquer les tarifs fixés par le décret numéro 464-2025. Afin de ne pas créer d'inégalité entre le traitement des clients d'Hydro-Québec et des autres titulaires, une intervention est nécessaire afin que ces derniers appliquent les mêmes tarifs à leurs clientèles domestiques.

Les amendements proposent de remplacer, dans l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5), les mentions relatives aux tarifs domestiques de manière ce que cette annexe prévoit expressément les tarifs applicables aux consommateurs domestiques pour l'année tarifaire en cours, lesquels seront substantiellement conformes à ceux fixés par le gouvernement dans le décret numéro 464-2025 du 26 mars 2025. Les amendements proposent que ces modifications à l'annexe aient effet depuis le 1^{er} avril 2025. Enfin, les amendements proposent que le décret soit abrogé.

i) Prévoir les modalités entourant le tarif auquel Hydro-Québec approvisionne les titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité

L'article 23 de la Loi sur Hydro-Québec prévoit une obligation qu'Hydro-Québec fournisse de l'électricité à tout réseau municipal et à la Coopérative. L'article 16 de la Loi sur les systèmes municipaux prévoit quant à lui que lorsqu'une municipalité ne peut s'entendre avec Hydro-Québec pour obtenir de l'électricité, cette municipalité peut s'adresser à la Régie et celle-ci peut ordonner à Hydro-Québec de fournir l'électricité à cette municipalité, aux termes et aux conditions que la Régie détermine, ce qui suppose donc que le tarif et les conditions auxquels l'électricité est fournie par Hydro-Québec doit faire l'objet d'une entente entre les deux parties. Or, une disposition similaire n'existe pas pour la Coopérative.

Afin de bien encadrer le mécanisme visant à déterminer le prix auquel l'électricité est fourni aux membres de l'Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ), il est proposé de prévoir dans la Loi sur Hydro-Québec que toute entente sur le prix et les conditions de cet approvisionnement en électricité entre Hydro-Québec et les titulaires d'un droit de distribution, doit être autorisée par le gouvernement, sur la recommandation du ministre et du ministre des Finances. Il est proposé en parallèle de retirer le mécanisme de compensation des pertes financières prévu à l'article 22.0.1.3 puisque désormais ces ententes pourraient également prévoir des mécanismes de compensation ou d'ajustement des prix afin de considérer par exemple l'application du Programme ou d'un autre plafonnement déterminé par le gouvernement. Jusqu'au 31 mars 2029, le prix et les conditions applicables sont le tarif LG.

Afin d'éviter des impacts sur les bénéfices d'Hydro-Québec, la Régie tiendra compte dans l'établissement des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité, des compensations d'Hydro-Québec pour les années 2025, 2026, 2027 et 2028.

j) Préciser les modalités de compensations financières d'Hydro-Québec pour les titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité qui lui démontre une perte financière

Depuis la sanction, en février 2023, de la 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 l'électricité (2023, chapitre 1) (PL 2), Hydro-Québec doit compenser financièrement, en vertu de l'article 22.0.1.3 de la LHQ, un réseau municipal ou la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville s'il lui est démontré que l'application du plafond du taux d'indexation des tarifs domestique prévue à l'article 22.0.1.1 de cette même loi leur cause une perte financière.

Il est proposé de prévoir un amendement prévoyant une compensation en regard des tarifs fixés par le décret numéro 464-2025, afin de pouvoir compenser les pertes financières potentielles qui en découlent pour les titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité et de prévoir que les compensations peuvent tenir compte des pertes cumulatives depuis le 1^{er} avril 2023, soit la première année d'application du plafonnement du taux d'indexation des tarifs domestiques, ainsi que pour les années tarifaires commençant en 2026, 2027 et 2028.

k) Ajouter une disposition concernant le règlement sur un bloc 300 MW d'énergie solaire photovoltaïque et décret de préoccupations

Une nouvelle disposition est proposée pour maintenir les obligations d'Hydro-Québec prévues dans le Règlement sur un bloc de 300 MW d'énergie solaire photovoltaïque, ainsi que les conditions particulières déterminées dans ce règlement du 27 mars 2024 et dans le décret numéro 1377-2024 du 3 septembre 2024. Ainsi, Hydro-Québec devra procéder à deux appels d'offres selon les modalités prévues au règlement afin que soit raccordé à son réseau principal, un bloc d'énergie solaire photovoltaïque d'une capacité visée de 300 MW au plus tard le 31 décembre 2029. Les préoccupations économiques, sociales et environnementales prévues au décret, telles que la priorisation de l'installation des équipements sur des surfaces artificialisées et la maximisation du contenu québécois devront être respectées par Hydro-Québec.

5- Autres options

Les propositions d'amendements contenues dans le présent mémoire ont été retenues afin d'assurer une mise en œuvre optimale du projet de loi. Elles ont été retenues afin de répondre, d'une part, à la volonté du gouvernement de respecter ses engagements relativement au maintien de tarifs domestiques abordables et l'équité avec l'ensemble de la clientèle domestique. Les propositions répondent d'autre part aux demandes d'Hydro-Québec et de certains autres intervenants, notamment celles concernant les réseaux municipaux et la Coopérative et la prise en considération des droits des nations et des communautés autochtones dans l'accomplissement de la mission de la ministre en matière d'énergie.

Les autres options envisageables seraient donc de ne pas donner suite à ces demandes, ce qui pourrait engendrer des insatisfactions.

Finalement, certaines propositions de modifications visent à apporter des corrections et des précisions nécessaires à la mise en œuvre cohérente de la loi, aucune autre option n'est donc envisageable.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les amendements proposés répondent à plusieurs préoccupations soulevées dans le cadre du PL 69. Essentiellement, les amendements auront des incidences sur Hydro-Québec, la Régie de l'énergie, le ministre des Finances, les titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité, les communautés autochtones, les consommateurs d'électricité et les producteurs d'énergie solaire photovoltaïque.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Les amendements proposés ont fait l'objet d'échanges avec Hydro-Québec, l'Association des redistributeurs d'électricité du Québec, le ministère des Finances et la Régie de l'énergie pour les dispositions les concernant.

La proposition d'amendement pour la prise en compte des droits et la consultation des communautés et nations autochtones a été discutée avec l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Il n'y a pas de suivi particulier à prévoir afin d'assurer la mise en œuvre des propositions d'amendements.

9- Implications financières

Les amendements proposés n'entraînent pas d'implication financière directe pour le gouvernement.

10- Analyse comparative

Considérant les amendements proposés, il n'y a pas de comparaison particulière à faire étant donné que la réglementation des marchés de l'électricité est différente d'une juridiction à l'autre.

La reconnaissance des droits des autochtones, ancestraux ou issus de traités, est affirmée à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Ils bénéficient donc en ce sens d'une protection supra-législative, ce qui fait en sorte que toute loi doit être interprétée de manière conforme à la LC 1982. Certains textes de loi du Québec font tout de même une référence explicite aux droits et à la consultation des communautés autochtones. C'est notamment le cas de la Loi sur les Mines (RLRQ, chapitre M-13.1) qui a des dispositions propres aux communautés autochtones portant sur l'obligation de les consulter lorsque les circonstances le requièrent, ainsi que sur la prise en compte des droits et intérêts des communautés autochtones en lien avec l'activité minière. C'est également le cas de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (RLRQ, chapitre A-18.1) qui compte des articles portant sur la prise en compte des intérêts, valeurs et besoins des communautés autochtones et qui précise que la ministre doit consulter les communautés autochtones de manière distincte, et les accommoder le cas échéant.

La ministre de l'Économie, de l'Innovation et
de l'Énergie,

CHRISTINE FRÉCHETTE