

Outils juridiques à la disposition des municipalités québécoises pour l'implantation de boucles énergétiques

Novembre 2026

Préparé par Cain Lamarre s.e.n.c.r.l.

Préparé pour l'Alliance pour la décarbonation des bâtiments, une initiative de L'Accélérateur de transition

Contents

Sommaire ..... **ii**
Mise en garde ..... **iv**
Mise en contexte ..... **iv**

1. Les compétences municipales **1**

1.1 Les compétences municipales permettant l'intervention municipale en matière de boucles énergétiques (environnement, énergie et bien-être de la population) 1
1.2 Les lois du Québec ne prévoient pas toutes les compétences spécifiques et nécessaires au déploiement d'une boucle énergétique 3
1.3 Les pouvoirs de réglementer pouvant permettre à une municipalité d'établir, d'exploiter, de détenir et/ou de soutenir une boucle énergétique 5
1.4 Les outils municipaux spécifiques à l'aménagement du territoire favorisant l'implantation d'une boucle énergétique 8
1.5 Autres pouvoirs facilitant l'implantation d'une boucle énergétique 10
1.6 Compétences additionnelles requises 12

2. Les types de gouvernance possibles pour assurer la gestion de l'infrastructure et de la boucle énergétique **13**

2.1 OBNL 13
2.2 Société d'économie mixte 14
2.3 Régie intermunicipale 15
2.4 Coopérative 15
2.5 Propriété municipale 15
2.6 Conclusion 16

3. Implantation d'une boucle énergétique : autorisations et acteurs à impliquere **16**

3.1 Provincial 16
3.2 Particularités autochtones 17

4. Conclusions **18**

Annexe 1 — Compétences des municipalités **19**
Annexe 2 ..... **20**
Annexe 3 ..... **21**
Notes et références **22**

Sommaire

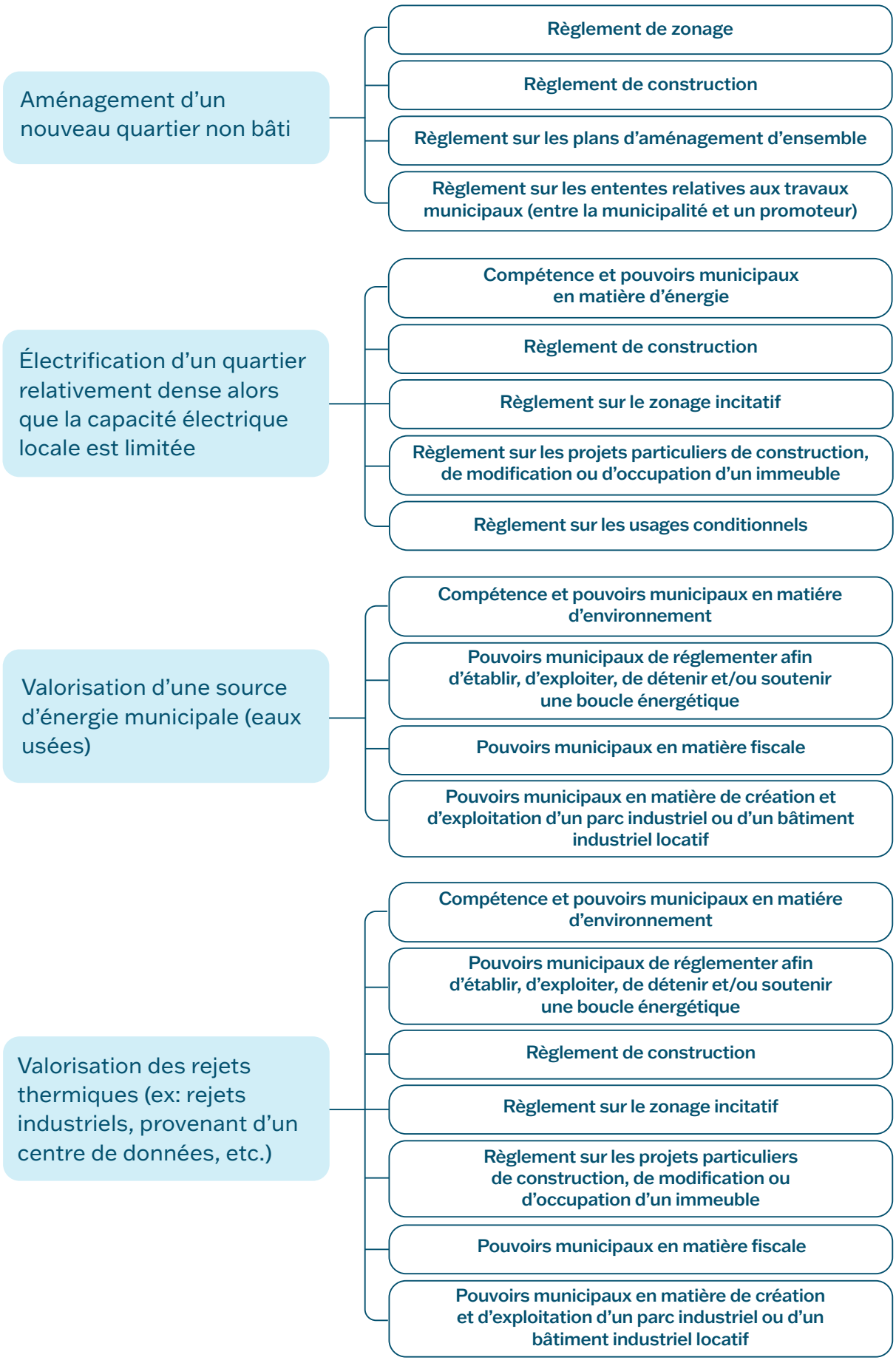
Ce document dresse un portrait des pouvoirs et des compétences actuellement conférés par les lois provinciales aux municipalités québécoises pour la mise en place de boucles énergétiques.

De nos jours, les termes « boucles énergétiques » et « réseaux thermiques urbains » sont utilisés indifféremment au Canada, référant à des infrastructures énergétiques qui fournissent le chauffage et/ou la climatisation à plusieurs bâtiments par des conduites partagées. Le présent document emploie « boucle énergétique ».

Le document examine quatre scénarios d'implantation d'une boucle énergétique :

1. l'aménagement d'un nouveau quartier non bâti;
2. l'électrification d'un quartier relativement dense où la capacité du réseau électrique local est limitée;
3. la valorisation de la chaleur d'une source municipale, comme les eaux usées;
4. la valorisation de rejets thermiques, par exemple ceux d'une industrie ou d'un centre de données.

Les schémas ci-après associent à chaque scénario les outils juridiques les plus prometteurs, qui sont détaillés dans le document.


Aménagement d'un nouveau quartier non bâti
Règlement de zonage
Règlement de construction
Règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble
Règlement sur les ententes relatives aux travaux municipaux (entre la municipalité et un promoteur)
Électrification d'un quartier relativement dense alors que la capacité électrique locale est limitée
Compétence et pouvoirs municipaux en matière d'énergie
Règlement de construction
Règlement sur le zonage incitatif
Règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble
Règlement sur les usages conditionnels
Valorisation d'une source d'énergie municipale (eaux usées)
Compétence et pouvoirs municipaux en matière d'environnement
Pouvoirs municipaux de réglementer afin d'établir, d'exploiter, de détenir et/ou soutenir une boucle énergétique
Pouvoirs municipaux en matière fiscale
Pouvoirs municipaux en matière de création et d'exploitation d'un parc industriel ou d'un bâtiment industriel locatif
Valorisation des rejets thermiques (ex: rejets industriels, provenant d'un centre de données, etc.)
Compétence et pouvoirs municipaux en matière d'environnement
Pouvoirs municipaux de réglementer afin d'établir, d'exploiter, de détenir et/ou soutenir une boucle énergétique
Règlement de construction
Règlement sur le zonage incitatif
Règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble
Pouvoirs municipaux en matière fiscale
Pouvoirs municipaux en matière de création et d'exploitation d'un parc industriel ou d'un bâtiment industriel locatif

Mise en garde

Les informations et analyses juridiques présentées dans cet exposé ne doivent pas être considérées comme un avis juridique. L'utilisation de ce document par des tiers se fait aux seuls risques de ces derniers. Une municipalité qui souhaite étudier l'une des options évoquées dans ce document devrait faire appel à un conseiller juridique afin d'examiner les possibilités viables et les risques juridiques potentiels.

Mise en contexte

Au Québec, les municipalités ne possèdent que les pouvoirs et les compétences leur ayant été expressément délégués par la loi. Elles doivent donc agir à l'intérieur des limites prévues par le législateur.

De nombreuses lois encadrent les pouvoirs et les compétences municipales. Nommons par exemple la *Loi sur les cités et villes (LCV)* et le *Code municipal du Québec (CMQ)*, de même que la *Loi sur les compétences municipales (LCM)*, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU)* et la *Loi sur la fiscalité municipale*. Certaines lois prévoient plus particulièrement des restrictions aux pouvoirs municipaux, comme la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales*, laquelle limite les possibilités d'aide pouvant être fournie par les organismes municipaux. Notons également l'existence de diverses dispositions législatives édictant des limites aux pouvoirs de contracter des municipalités, notamment par l'imposition d'un processus d'appel d'offres suivant une procédure ouverte dans de nombreuses situations.

Les dispositions octroyant des pouvoirs et/ou des compétences aux municipalités ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive. Les municipalités expriment leurs volontés par règlement et par résolution, de façon à permettre de répondre aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population (article 2, Loi sur les compétences municipales).

1. Les compétences municipales

Les compétences énoncées à la présente section sont dévolues à l'ensemble des municipalités locales et des villes québécoises, sans égard à leur taille ou à leur population. Ainsi, bien que certaines villes disposent d'une charte qui leur est propre (ex : *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec*, RLRQ c C-11.5 et *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, RLRQ c C-11.4), il demeure que l'ensemble des pouvoirs prévus à la *Loi sur les compétences municipales* leur sont applicables.

De plus, lorsqu'un pouvoir invoqué est propre aux municipalités régionales de comté (MRC), ce document le spécifie.

1.1 Les compétences municipales permettant l'intervention municipale en matière de boucles énergétiques (environnement, énergie et bien-être de la population)

1.1.1 La compétence en matière d'environnement

Les municipalités locales québécoises possèdent la compétence juridique nécessaire pour mettre en place des projets dans le domaine de l'environnement. Cette compétence, notamment celle d'adopter des règlements, est conférée par la *Loi sur les compétences municipales*[1]. En ce sens, la compétence en matière d'environnement se veut englobante : « *Dans cette loi, le mot « environnement » s'entend dans son sens large et couvre notamment la protection de l'environnement, l'assainissement de l'atmosphère, l'alimentation en eau, l'égout et l'assainissement des eaux, la gestion des matières résiduelles incluant celle des matières recyclables.* »[2]

Les pouvoirs en environnement découlant de cette loi sont rédigés en termes larges et généraux, ce qui accroît la marge de manœuvre des municipalités locales dans l'exercice des compétences qui leur sont conférées, tout en leur permettant d'exercer ces dernières efficacement. Les municipalités peuvent ainsi répondre plus facilement « aux besoins municipaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population »[3]. Bref, ces pouvoirs ne doivent pas être limités dans leur portée.[4]

Ainsi, la mise en œuvre de mesures règlementaires ou encore l'implication de municipalités dans des projets de boucle énergétique s'inscrivent à l'intérieur de cette compétence en matière d'environnement en ce qu'elles permettent notamment de décarboner l'énergie consommée pour chauffer ou climatiser les bâtiments ou encore chauffer l'eau consommée, ce qui peut se traduire entre autres par une réduction de l'empreinte environnementale des constructions.

Quant aux MRC, la *Loi sur les compétences municipales* ne leur confère pas de compétence équivalente à celle des municipalités locales en matière d'environnement, puisque les articles 2 et 19 de la LCM ne s'appliquent pas à elles.

1.1.2 La compétence en matière d'énergie

Le libellé actuel de la *Loi sur les compétences municipales (LCM)* ne fournit pas de pouvoirs explicites, pour permettre spécifiquement la mise en place et l'exploitation d'une boucle énergétique par, pour ou en collaboration avec une municipalité, et ce, au contraire de la production d'électricité par toutes sources renouvelables qui, en revanche, est explicitement permise aux articles 17 et 17.1 LCM[5] pour les municipalités locales et aux articles 101, 111 et 111.0.1 de la LCM pour les MRC.

Néanmoins, certaines des dispositions législatives permettent aux municipalités certaines interventions spécifiques au secteur de l'énergie :

Pouvoirs	Source législative	Hypothèse d'usage en matière de boucles énergétiques
Établissement de tout système de production d'énergie par la municipalité par résolution.	Article 4 LCM[6]	Mise en place d'une boucle énergétique municipale.
Régir, par règlement, l'utilisation de l'énergie qu'elle produit.	Article 14 LCM	Obligation de raccordement à une boucle énergétique qu'elle développe[7] ou encore tarification et modalités pour la vente de la chaleur récupérée des eaux usées de ses étangs aérés ou de son réseau d'égouts (cloacothermie).
Confier à une personne la vente de l'énergie provenant de l'exploitation d'une installation d'élimination des matières résiduelles ou d'un ouvrage d'assainissement des eaux.	Article 15 LCM	Exploitation par un tiers d'une entreprise visant la vente des biogaz d'un site d'enfouissement ou encore d'un système de cloacothermie à même ses installations de traitement des eaux usées.[8]
Confier la responsabilité d'améliorer le rendement énergétique de ses équipements et infrastructures à une tierce partie, qui a la responsabilité d'assumer le financement pourvu que l'engagement financier de la municipalité n'excède pas les économies d'énergie générées par l'amélioration du rendement énergétique.[9]	Article 16.2 LCM (Applicable autant aux municipalités locales qu'aux MRC – article 101 LCM)	Participation au programme ÉcoÉnergie360 propulsé par la Fédération québécoise des municipalités (FQM).
Établir et exploiter un système d'électricité municipal (système d'éclairage, de chauffage ou de production d'énergie ou de force motrice au moyen de l'électricité).	Loi sur les systèmes municipaux d'électricité (RLRQ, chapitre S-41)	

1.1.3 La compétence en matière de bien-être

La Cour suprême du Canada a reconnu que l'objectif d'une municipalité est de fournir des services à un groupe de personnes, dans une localité, en vue d'en améliorer la santé, le bien-être, la sécurité et le bon gouvernement[10]. Les municipalités locales peuvent à cet égard adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de leur population[11]. Cette compétence résiduelle vient compléter les autres compétences dont disposent les municipalités pour justifier leur intervention, entre autres en matière d'environnement.[12]

Toutefois, les municipalités ne peuvent invoquer leur compétence en matière de « bien-être général » pour adopter un règlement aux objectifs dissimulés ; en effet, les dispositions de la Loi sur les compétences municipales en matière de paix, ordre, bon gouvernement et bien-être général ne confèrent pas un pouvoir illimité[13]. En réalité, cette compétence est souvent utilisée conjointement avec une autre compétence municipale, par exemple celle en matière d'environnement[14] ou de sécurité[15].

1.2 Les lois du Québec ne prévoient pas toutes les compétences spécifiques et nécessaires au déploiement d'une boucle énergétique

Le déploiement d'une boucle énergétique ne se limite pas à l'érection des constructions et à l'implantation des conduites nécessaires à la circulation des rejets thermiques. En effet, pour créer une boucle énergétique, un cadre règlementaire doit être mis en place, prévoyant notamment les considérations fiscales (taxation, tarification), la propriété de l'actif, l'intégration des intrants dans la boucle, la distribution de cette énergie et les règles relatives à son exploitation.

La législation québécoise n'encadre pas actuellement de manière explicite les compétences municipales en matière de boucles énergétiques, comme précisé précédemment. Cela place les municipalités dans une position de vulnérabilité où elles peuvent devoir légitimer leurs actions par des fondements juridiques généraux, lesquels pourraient être remis en question par le Gouvernement, les investisseurs, les partenaires d'affaires ou leurs citoyens.

> **En effet, bien que les municipalités disposent d'une large compétence en matière d'environnement et de certaines compétences en matière d'énergie, il demeure qu'en l'absence de compétence spécifique accordée par la législation québécoise, une zone grise pourrait subsister quant à la légalité d'une participation municipale à l'implantation, la règlementation ou encore l'exploitation de tels réseaux ou boucles énergétiques.**

Les prochaines sections mettront en exergue certaines particularités du corpus législatif québécois pouvant limiter, voire empêcher certaines initiatives du palier municipal en cette matière.

1.2.1 La Loi sur la performance environnementale des bâtiments

Depuis son entrée en vigueur en 2024, la *Loi sur la performance environnementale des bâtiments*[16] limite certains pouvoirs des municipalités. Elle rend notamment inopérante toute disposition règlementaire municipale pouvant avoir un impact sur la capacité des distributeurs d'énergie à assurer de manière suffisante les besoins en énergie des consommateurs à moins d'une autorisation

ministérielle[17]. À titre d'exemple, une municipalité ne pourrait interdire de nouveaux branchements au gaz naturel sans l'approbation du ministre[18].

En date du 1er juillet 2026, la question de savoir si une disposition règlementaire municipale permettant le raccordement à une boucle énergétique et n'interdisant pas les autres sources d'énergie serait assujettie à l'obtention d'une autorisation ministérielle préalable en vertu de la *Loi sur la performance environnementale des bâtiments* n'a toujours pas été débattue devant les tribunaux. Il faut toutefois se demander si une telle règlementation aurait un impact sur la capacité des distributeurs d'énergie à assurer les besoins en énergie des consommateurs.

Au regard des débats parlementaires précédant l'adoption de la *Loi sur la performance environnementale des bâtiments*, l'objectif de rendre obligatoire l'approbation du ministre était justifié par la volonté d'assurer l'approvisionnement en électricité de la « pointe » et de ne pas mettre trop de pression sur Hydro-Québec. Au 1er juillet 2026, aucun tribunal ne s'est encore prononcé sur l'impact de la *Loi sur la performance environnementale des bâtiments* dans l'éventualité où une obligation de raccordement à une boucle énergétique était prévue par règlementation municipale. Ainsi, la possibilité qu'une autorisation ministérielle soit nécessaire est grandement tributaire de l'objectif poursuivi et des effets anticipés par la règlementation. En ce sens, l'effet de toute mesure règlementaire adoptée par les municipalités pour encourager ou encadrer les raccordements à une boucle énergétique doit être analysé au cas par cas.

1.2.2 Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives[19]

La Loi sur la régie de l'énergie (« LRE ») s'applique à toute matière énergétique, dans la mesure où elle le prévoit[20]. Or, la version de cette loi en vigueur au 1er juillet 2026 ne fait aucune mention de son application à l'égard des boucles énergétiques. Il demeure pertinent de mentionner que la LRE s'applique aux approvisionnements en électricité et en gaz naturel, au transport et à la distribution d'électricité ainsi qu'à la distribution par canalisation de gaz naturel.

En vertu de l'article 77 de la *Loi sur la régie de l'énergie*, un distributeur de gaz naturel est tenu de fournir et de distribuer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution. La *Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives*[21], sanctionnée le 7 juin 2025, apporte notamment une exception à ce principe, par l'adoption de l'article 79.1 :

> « **79.1.** le ministre peut, après consultation de la Régie et aux conditions qu'il détermine, dispenser un distributeur de gaz naturel de donner suite à une demande d'une personne visée à l'article 77 lorsque ce distributeur lui démontre qu'il peut fournir ou recevoir et distribuer à une telle personne:
>
> […]
>
> 2° par canalisation:
>
> *a*) du gaz de source renouvelable, à l'exclusion du gaz naturel renouvelable;
>
> *b*) de l'énergie thermique produite à partir de sources renouvelables ou valorisée au moyen d'un système de récupération. »

Bien que cet article ne confère pas de compétence aux municipalités, il demeure pertinent de le mentionner dans cette rubrique, puisqu'il a trait à la distribution d'énergie thermique par un distributeur de gaz naturel. Un tel distributeur serait par conséquent assujetti aux dispositions de la LRE.

1.3 Les pouvoirs de réglementer pouvant permettre à une municipalité d'établir, d'exploiter, de détenir et/ou de soutenir une boucle énergétique

1.3.1 Valorisation des rejets thermiques industriels et municipaux

Les municipalités peuvent conclure des ententes de gré à gré avec les différents émetteurs (industriels, institutionnels, etc.) afin d'acquérir les rejets thermiques. Les municipalités peuvent aussi céder leurs propres rejets thermiques ou encore ceux acquis auprès d'émetteurs, et ce, pour fins de valorisation. De telles ententes sont possibles en vertu de l'article 4 de la LCM et par le pouvoir de contracter du *Code civil du Québec,* lequel s'applique aux municipalités en matière de contrat[22]. Ajoutons qu'une municipalité peut confier à une personne la vente de l'énergie provenant de l'exploitation d'un ouvrage d'assainissement des eaux[23], ce qui permet des projets de cloacothermie.

Enfin, notez que les municipalités ne pourraient pas procéder par expropriation pour acquérir les rejets thermiques, que nous pouvons qualifier de biens meubles incorporels. En effet, il est seulement possible pour une municipalité d'acquérir par expropriation des biens immeubles.[24] L'entente ou la réglementation sont donc les approches à privilégier.

1.3.2 Établissement du réseau de conduites et d'équipement

En vertu de la *Loi sur les compétences municipales,* les municipalités disposent du pouvoir de réglementer la pose, incluant l'enfouissement, de fils conducteurs, de poteaux et d'autres installations de support[25]. Si de telles installations sont nécessaires pour l'établissement de la boucle énergétique, les municipalités ont la compétence nécessaire pour réglementer leur pose. Ce pouvoir réglementaire peut être particulièrement utile si l'établissement du réseau est l'entreprise d'un tiers. Ce pouvoir est d'ordre général quant à la nature des équipements et ne se limite pas aux boucles énergétiques.

Les municipalités disposent d'un pouvoir général d'acquérir, de gré à gré ou par expropriation[26], les servitudes et immeubles nécessaires dans l'exercice de leurs compétences, dont pour l'établissement des conduites et équipements faisant partie de la boucle énergétique. L'expropriation doit être pour une fin d'utilité publique ; la protection de l'environnement en est une, en raison de son importance fondamentale qui a d'ailleurs été reconnue par les tribunaux.[27]

La *Loi sur les travaux municipaux*[28] est applicable à cette étape. Le principe, contenu à l'article 1 de cette loi, veut qu'une municipalité (sauf pour les villes de Montréal et de Québec) doive, pour ordonner des travaux de construction ou d'amélioration, adopter un règlement à cet effet et pourvoir à l'appropriation des deniers nécessaires pour payer le coût de ces travaux.

1.3.3 Une municipalité peut-elle obliger une entreprise ou un autre usager à se raccorder à une boucle énergétique?

En raison de leur pouvoir général en matière d'environnement, les municipalités peuvent édicter divers règlements à ce sujet, obligeant les propriétaires à accomplir certains gestes ou à s'en abstenir dans un but de protection de l'environnement. La *Loi sur les compétences municipales* prévoit d'ailleurs que, dans l'exercice d'un tel pouvoir réglementaire, une municipalité locale peut prévoir toute prohibition[29].

Les municipalités pourraient considérer l'adoption d'un règlement qui exigerait la déclaration de rejets thermiques, voire les interdirait ou limiterait ou encore forcerait l'inclusion de ces rejets dans une boucle énergétique, que celle-ci soit publique (dont municipale) ou privée. Un tel règlement ne trouve toutefois pas d'assise légale expressément prévue par la loi, outre les pouvoirs généraux en matière d'environnement, énergie et bien-être général de la population et mentionnés précédemment.

Au surplus, il n'est pas exclu que le Législateur provincial le fasse éventuellement, ce dernier ayant déjà publié et effectué des activités de consultations en regard d'un projet de règlement sur la déclaration de rejets thermiques à l'automne 2024. D'ailleurs, le *Règlement sur la déclaration obligatoire de la performance environnementale de certains bâtiments*[30] est entré en vigueur le 9 juillet 2026 et a pour objet de prévoir les conditions et les modalités entourant la déclaration obligatoire de la performance environnementale de certains bâtiments. Ce *Règlement* pourrait, dans une certaine mesure, faire double emploi avec d'éventuels règlements municipaux. Par exemple, pour chaque bâtiment visé, le Règlement exige de déclarer la quantité d'énergie consommée et les coûts associés, pour chaque source d'énergie. Ces sources comprennent l'électricité, le gaz de source renouvelable et, lorsqu'ils proviennent d'une boucle énergétique, la vapeur d'eau, l'eau chaude, l'eau refroidie ou tout autre fluide gazeux ou liquide.

Cela étant dit, le gouvernement provincial n'occupe ce champ qu'en partie, soit à l'égard de la déclaration. Dans la mesure où un règlement municipal ne porte pas sur le même objet que le Règlement provincial et demeure conciliable avec celui-ci, les règles de préséance des règlements de ce gouvernement adoptés sous l'égide de la Loi sur la qualité de l'environnement ou d'inconciliabilité en toute autre matière ne posent pas d'enjeux quoiqu'une attention particulière devrait néanmoins y être apportée.

En date du 1er juillet, aucun pouvoir explicite ne confère la compétence aux municipalités locales pour obliger un tel raccordement à une boucle énergétique. Il demeure que, bien qu'une telle réglementation puisse paraître inédite, elle n'est pas automatiquement invalide.

D'autres pouvoirs législatifs pourraient permettre à une municipalité d'obliger des tiers à se raccorder à une boucle énergétique, dont certains pouvoirs municipaux en matière d'aménagement et d'urbanisme, lesquels seront plus amplement détaillés à la section 1.4 des présentes.

1.3.4 Les pouvoirs fiscaux

En vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale* (« **LFM** »), une municipalité possède le pouvoir de prévoir par règlement que tout ou partie de ses biens, services ou activités sont financés au moyen d'un mode de tarification[31]. La LFM prévoit une « compensation », par un mode de tarification, au moyen duquel une municipalité couvre, par les recettes qu'elle retire, les coûts qu'elle doit supporter pour offrir un bien ou un service[32]. La tarification doit être liée au bénéfice reçu par celui qui paie le tarif. Si

la marge de bénéfice que la municipalité obtient sur la fourniture d'un service est trop élevée, cette dernière s'expose à des contestations.

Les municipalités disposent également d'un pouvoir général de taxation, à savoir d'imposer par règlement toute taxe municipale directe. Or, elles ne peuvent taxer à l'égard de l'énergie, notamment, mais non limitativement, à l'égard de l'électricité.[33]

Il demeure qu'une municipalité pourrait utiliser son pouvoir général de taxation afin de diversifier son fonds général, tout en servant l'intérêt public. La compétence municipale environnementale s'inscrit dans cet intérêt public. Une municipalité pourrait donc imposer une taxe directe aux propriétaires d'un immeuble comportant un procédé rejetant dans l'environnement de la chaleur, sous réserve des exceptions mentionnées ci-avant. Une telle taxe peut donc avoir pour effet de réduire les rejets thermiques. Les revenus de taxation ainsi obtenus peuvent être ensuite dépensés pour toutes fins municipales.

1.3.5 Division des pouvoirs en matière d'aménagement du territoire

De manière générale, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* confie aux MRC une compétence exclusive en matière de planification supralocale par l'élaboration et l'adoption du schéma d'aménagement et de développement[34]. Les municipalités locales conservent la responsabilité de la réglementation d'urbanisme (zonage, lotissement, construction), mais doivent rendre leurs règlements conformes aux objectifs du schéma d'aménagement de la MRC[35]. À noter que certaines grandes villes québécoises, comme Montréal et Québec, ne font partie d'aucune MRC : leur agglomération exerce les compétences d'une MRC, et elles font partie d'une communauté métropolitaine qui dispose de ses propres pouvoirs d'aménagement.

Le développement durable du territoire d'une municipalité peut être assuré par deux outils : le Schéma d'aménagement et de développement de la MRC (« SAD ») et le plan d'urbanisme d'une municipalité locale[36].

Le SAD définit les grandes orientations et contient des objectifs, des cibles ainsi que toute autre mesure propre à assurer ou à favoriser la mise en œuvre de l'aménagement et du développement durable du territoire[37].

La LAU n'est pas limitative quant à ce qu'une MRC peut prévoir au SAD. Ainsi, une MRC pourrait y prévoir des objectifs environnementaux favorisant la mise en place de boucles énergétiques ou d'autres solutions de décarbonation[38]. Le contenu du SAD doit cependant répondre aux Orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT)[39].

Les municipalités locales du Québec doivent adopter un plan d'urbanisme rédigé en harmonie avec le SAD[40]. La LAU n'est pas non plus limitative quant à ce qu'une municipalité peut inclure dans son plan d'urbanisme. Il serait donc possible pour la municipalité d'édicter des mesures favorisant l'implantation de boucles énergétiques à même le plan d'urbanisme, toujours en cohérence avec le SAD. Le règlement de zonage de la municipalité, applicable aux citoyens, doit être cohérent avec le plan d'urbanisme.

Les principes de cohérence ou de concordance, à partir des OGAT jusqu'à la règlementation d'urbanisme locale, assurent la mise en œuvre « sur le terrain » des orientations gouvernementales et apportent donc des réponses aux enjeux de société ciblés par ces dernières.

1.3.6 Le règlement de construction

Une municipalité québécoise peut adopter un règlement de construction pour l'ensemble ou une partie de son territoire et faire en sorte d'y intégrer des normes de construction déjà existantes[41]. Par exemple, une municipalité pourrait décider d'intégrer le Code national du bâtiment (élaboré par le gouvernement fédéral) à ses normes de construction. C'est le cas de la ville de Saguenay, qui dans son *Règlement portant sur la construction s'appliquant à l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay,* indique expressément que le Code national du bâtiment s'applique sur son territoire et dans son règlement de construction[42].

Le 12 juin 2026, la *Loi bonifiant les pouvoirs d'intervention des municipalités et modifiant d'autres dispositions législatives* est entrée en vigueur. Celle-ci prévoit notamment la possibilité pour une municipalité de prescrire, à l'intérieur de son règlement de construction, des normes en matière d'efficacité énergétique d'une construction et d'imposer ou d'interdire l'utilisation d'appareils ou d'équipements dans une construction[43]. Cette modernisation des pouvoirs réglementaires permet notamment d'exiger qu'un nouveau bâtiment soit construit d'une manière compatible avec le raccordement éventuel à une boucle énergétique[44].

Les normes prévues au règlement de construction pourront également varier selon le type, l'usage ou l'emplacement du bâtiment, par exemple en créant des normes particulières dans des secteurs comme des écoquartiers. Toutefois, des dispositions pouvant avoir un impact sur la capacité des distributeurs d'énergie à assurer de manière suffisante les besoins en énergie des consommateurs seraient inopérantes, à moins qu'elles ne soient approuvées par le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs après l'obtention d'un avis favorable du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie[45].

1.4 Les outils municipaux spécifiques à l'aménagement du territoire favorisant l'implantation d'une boucle énergétique

Comme mentionné précédemment, les MRC disposent d'une compétence exclusive en matière de planification supralocale par l'élaboration et l'adoption du schéma d'aménagement et de développement[46]. Quant aux municipalités locales, elles conservent la responsabilité de la réglementation d'urbanisme, mais doivent rendre leurs règlements conformes aux objectifs du schéma d'aménagement de la MRC[47].

1.4.1 Le règlement de zonage

Pour favoriser la mixité des usages dans une zone, laquelle mixité est souvent la clé dans l'implantation d'une boucle énergétique, la municipalité peut toujours apporter des modifications à sa règlementation de zonage. Grâce à son pouvoir de zonage, la municipalité pourrait planifier les usages de son territoire de façon à favoriser l'implantation de boucles énergétiques. Elle pourrait notamment désigner des zones à cette fin et y autoriser les usages compatibles qui en permettent le déploiement et l'exploitation[48].

1.4.2 Zonage incitatif

Le conseil d'une municipalité dotée d'un comité consultatif d'urbanisme peut adopter un règlement relatif au zonage incitatif[49]. Le zonage incitatif permet à une municipalité d'accorder des assouplissements réglementaires en échange de contributions spécifiques du promoteur, dont l'intégration de conditions permettant d'atteindre des objectifs en matière de performance environnementale[50]. Ainsi, le zonage incitatif pourrait être un levier favorisant le raccordement à une boucle énergétique[51].

1.4.3 Projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble

Une municipalité peut adopter un Règlement sur les projets particuliers de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI)[52] afin d'autoriser, par résolution du conseil, sur demande et à certaines conditions, un projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble qui déroge à un règlement d'urbanisme de la municipalité, notamment le règlement de zonage. En d'autres mots, une autorisation de PPCMOI consiste en une solution « sur-mesure » pour l'implantation d'un projet particulier sur le territoire municipal alors que la règlementation d'urbanisme l'interdit.

Le déploiement d'une boucle énergétique nécessite la mise en place de conduites qui, pour des raisons techniques et économiques, peuvent nécessiter une proximité entre le fournisseur de la source d'énergie et le consommateur. Parfois, le fournisseur et le consommateur poursuivent des usages qui n'appartiennent pas à des usages compatibles au sens du règlement de zonage, mais qui néanmoins, pourraient bien cohabiter dans une logique de boucle énergétique. En ce sens, le PPCMOI est un outil d'urbanisme discrétionnaire qui peut permettre une entorse à la règlementation de zonage, sans néanmoins nécessiter une modification de ce règlement.

Le *Règlement sur les PPCMOI* délimite les zones du territoire municipal dans lesquelles des PPCMOI peuvent être autorisés[53]. Ainsi, en zone urbaine à vocation principalement résidentielle, une municipalité pourrait autoriser un PPCMOI qui impliquerait un usage industriel léger pour encourager la mise en place d'une boucle énergétique entre une industrie légère et des résidences, par exemple.

1.4.4 Usages conditionnels

Une municipalité peut également adopter un *Règlement sur les usages conditionnels*[54] qui peut identifier certaines zones particulières du territoire municipal dans lesquelles des usages relatifs à ceux d'un émetteur et/ou d'un récepteur de boucle énergétique sont autorisés, à certaines conditions. Par exemple, dans une zone où seuls des usages résidentiels sont autorisés, le *Règlement sur les usages conditionnels* de la municipalité pourrait prévoir que des usages agricoles de faible intensité, comme une serre urbaine, sont considérés comme des usages conditionnels autorisés dans cette zone à vocation résidentielle.

Les critères d'analyse et les conditions relatives aux usages conditionnels sont propres à chaque municipalité et pourraient, par exemple, porter sur :

- L'intensité de l'usage, notamment quant aux heures d'opération de l'équipement;
- les émissions de bruit et de lumière engendrées par cet éventuel usage conditionnel;

Le conseil municipal pourrait ajouter toute condition à la résolution d'adoption de l'usage conditionnel, par exemple, en prévoyant des normes particulières quant au bruit, à l'aménagement des conduites souterraines ou tout autre élément en lien avec la mise en œuvre d'une boucle énergétique.

1.4.5 Plans d'aménagement d'ensemble (« PAE »)

Si une portion du territoire municipal n'est pas encore aménagée, la municipalité peut adopter un *Règlement sur les plans d'aménagement d'ensemble*[55] afin d'établir, pour ces portions de son territoire, qu'une modification aux règlements d'urbanisme soit envisagée[56]. La municipalité peut intégrer à même son *Règlement de zonage* les dispositions relatives au PAE[57].

Ce n'est qu'au moment où un promoteur aura un projet précis pour l'ensemble de la zone visée qu'une demande de PAE pourra être déposée pour la zone concernée et qu'une demande de modification à la règlementation d'urbanisme pourra être effectuée. La demande de PAE doit alors respecter les critères prévus dans le *Règlement sur les PAE* de la municipalité et devra notamment comprendre les détails relatifs aux utilisations du sol, aux voies de circulation, à l'implantation au sol des bâtiments, à l'aménagement des accès, à l'aménagement paysager, au drainage, etc.[58]

Le *Règlement sur les PAE* constitue un outil intéressant pour la mise en place éventuelle de projets de boucles énergétiques partout au Québec. Les municipalités pourraient déjà amorcer, dans les zones non encore aménagées de leur territoire, une démarche d'adoption de tels règlements afin d'être prêtes à accueillir ces projets de valorisation de rejets thermiques qui risquent d'être de plus en plus populaires au cours des prochaines années.

1.4.6 Ententes relatives aux travaux municipaux

Le conseil d'une municipalité peut, par règlement, assujettir la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement ou d'un certificat d'autorisation ou d'occupation à la conclusion d'une entente entre le requérant et la municipalité portant sur la réalisation de travaux relatifs aux infrastructures et aux équipements municipaux et sur la prise en charge ou le partage des coûts relatifs à ces travaux[59]. Ce règlement doit notamment indiquer les zones et les catégories de constructions, de terrains ou de travaux à l'égard desquelles il s'applique[60].

Un règlement sur les ententes relatives à des travaux municipaux pourrait donc permettre aux municipalités d'assujettir certaines constructions dans certains secteurs d'une municipalité au raccordement à une boucle énergétique et de prévoir le partage des coûts d'infrastructure avec le promoteur du projet.

1.5 Autres pouvoirs facilitant l'implantation d'une boucle énergétique

1.5.1 Parcs industriels

La *Loi sur les immeubles industriels municipaux* contient des outils permettant à une municipalité de mettre en place un parc industriel ou un bâtiment industriel locatif. Un tel parc ou bâtiment pourrait être conçu en y intégrant une boucle énergétique. La loi permet à une municipalité locale de décréter, par règlement, l'acquisition, de gré à gré ou par expropriation, d'immeubles à des fins industrielles ou la construction, la transformation ou l'exploitation d'un bâtiment en tant que bâtiment industriel locatif[61].

Cette loi prévoit également la possibilité d'aliéner à des fins industrielles, para-industrielles ou de recherche les immeubles acquis dans le parc industriel à un prix avantageux. Mais, le prix devra minimalement couvrir les coûts d'acquisition de l'immeuble et les frais engagés à son égard pour des services professionnels[62].

De plus, lorsqu'elle met en place un parc industriel, une municipalité locale peut cautionner un OBNL ou lui accorder une subvention afin de favoriser l'exploitation ou la construction d'un bâtiment industriel locatif, de même que la transformation d'un bâtiment en un bâtiment industriel locatif[63].

La municipalité pourrait également louer à des fins industrielles, para-industrielles ou de recherche un immeuble qu'elle a acquis, construit ou transformé en vertu de la *Loi sur les immeubles industriels municipaux*[64].

1.5.2 Occupation du domaine public

Si certaines infrastructures constituant la boucle énergétique, incluant des conduites souterraines, se trouvaient à empiéter sur le domaine public, une demande de certificat d'occupation du domaine public devrait normalement être formulée auprès de la municipalité concernée si le promoteur du projet n'est pas la municipalité elle-même. Le domaine public est constitué des rues, ruelles, trottoirs, pistes cyclables, stationnements municipaux et de tout autre bâtiment ou immeuble appartenant à l'État ou aux personnes morales de droit public, telles que les municipalités et qui sont affectés à une fin d'utilité publique[65]. Un bien sera considéré comme affecté à l'utilité publique s'il :

- Est destiné à l'usage du public général;
- Est essentiel au fonctionnement de la municipalité; ou
- Est gratuitement à la disposition du public en général[66].

La documentation requise pour formuler une demande d'occupation du domaine public variera selon le *Règlement sur l'occupation du domaine public* propre à chaque municipalité[67]. Certaines municipalités peuvent prévoir différents certificats ou permis en fonction de la durée d'occupation envisagée, par exemple des certificats d'occupation temporaires ou permanents.

De plus, même si les travaux n'impliquent pas d'implantation, en soi, d'infrastructures sur le domaine public, le fait de laisser des outils ou de la machinerie sur le domaine public est susceptible de nécessiter une demande d'occupation du domaine public.

Si la municipalité n'a pas adopté de *Règlement sur l'occupation du domaine public,* d'autres alternatives juridiques devront être envisagées pour permettre une telle occupation sans déroger au principe d'inaliénabilité des biens du domaine public[68].

1.5.3 Servitude d'occupation du domaine privé

En outre, si la municipalité implante des conduites de transport de chaleur sur des terrains privés, elle disposera de deux choix :

1. Négocier avec le propriétaire privé pour obtenir une servitude afin de faire passer les conduites sous le lot privé et prévoir toutes les modalités de partage de responsabilité, d'accès au terrain pour l'entretien, etc.
2. Exproprier la partie du lot privé qui sera occupée par la conduite de transport de chaleur.

1.5.4 Plan particulier d'urbanisme et conflit potentiel avec la Loi assurant la gouvernance responsable des ressources énergétiques et modifiant diverses dispositions législatives

Le plan particulier d'urbanisme (« **PPU** ») peut contenir des éléments visant à favoriser un urbanisme durable et des objectifs, des cibles ainsi que toute autre mesure propre à assurer ou à favoriser sa mise en œuvre. Il doit notamment énoncer les objectifs qu'il poursuit, planifier de manière détaillée l'aménagement de la partie du territoire qu'il vise et préciser les règles et les critères d'urbanisme proposés[69].

Dans la mesure où une Municipalité adopte un PPU pour l'aménagement d'une boucle énergétique dans un secteur précis, et qu'elle édicte comme objectif que les propriétaires se raccordent à la boucle énergétique, il est possible que, conformément à l'article 79.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, précité, un distributeur de gaz naturel se voie dispensé de fournir du gaz naturel à toute personne en faisant la demande s'il est en mesure de démontrer qu'il peut fournir de l'énergie thermique au moyen de la boucle énergétique implantée dans le secteur. Une telle planification permettrait de favoriser le raccordement à une boucle énergétique.

Un résumé des pouvoirs énumérés aux rubriques 1.4 et 1.5 sous forme de logigramme est disponible à l'Annexe 1 des présentes.

1.6 Compétences additionnelles requises

> **Pour faciliter la mise en place de projets de boucles énergétiques, une modification législative serait souhaitable, afin de conférer expressément aux municipalités des pouvoirs en cette matière. Il serait minimalement souhaitable que le Législateur dote les municipalités de pouvoirs similaires à ceux présents en matière de production d'électricité (article 17.1 LCM) qui ont permis de propulser la filière énergétique renouvelable de l'éolien et l'essor à venir de l'énergie solaire.**

Cette disposition prévoit expressément la possibilité pour une municipalité de s'associer à Hydro-Québec, à d'autres municipalités, à des entreprises privées ou à des Premières Nations pour produire de l'électricité au moyen de sources renouvelables, ce qui vise l'hydroélectricité, l'éolien et le solaire. Ce modèle est désormais bien implanté au Québec et pourrait inspirer le Législateur afin de permettre le déploiement des boucles énergétiques à l'échelle du territoire.

La possibilité de déposer un projet de loi d'intérêt privé lorsqu'une activité projetée n'entre pas forcément dans les attributions légales des municipalités mentionnées précédemment demeure envisageable dans l'attente d'une clarification des pouvoirs municipaux de municipalités spécifiquement identifiées[70]. Il appert qu'« *aucune règle ne précise ce qui peut faire l'objet d'un projet de loi d'intérêt privé. Généralement un tel projet de loi vise l'obtention de droits ou de privilèges particuliers pour des motifs sérieux* »[71]. Il s'agit d'un processus somme toute assez complexe et qui nécessite la mobilisation d'acteurs politiques. En ce sens, il s'agit d'un processus d'exception.

À noter que, dans l'éventualité où un projet de loi d'intérêt privé était adopté pour la réalisation d'un projet précis, et que subséquemment, une modification législative plus permissive quant aux possibilités d'implantation et d'exploitation des boucles énergétiques entrait en vigueur, celle-ci serait également applicable à l'activité visée par la loi d'intérêt privé.

2. Les types de gouvernance possibles pour assurer la gestion de l'infrastructure et de la boucle énergétique

2.1 OBNL

Il est possible pour une municipalité de créer une personne morale à but non lucratif (« OBNL ») selon les règles de la Partie III de la *Loi sur les compagnies* (RLRQ c. C-38), dont les membres seraient ou non désignés par cette municipalité. Notez que ce sont les membres de cette personne morale qui ont le pouvoir d'élire ses administrateurs. Ultimement, la municipalité, lors de la constitution de cette personne morale, pourrait déterminer une structure et des règles lui assurant un certain contrôle sur la nomination/provenance des administrateurs et donc, en quelque sorte, sur les décisions prises par le conseil d'administration[72].

Si la personne morale est contrôlée par la municipalité, elle sera considérée comme l'alter ego de cette dernière et devra respecter, comme elle, la législation municipale[73], dont la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* (« **LISM** »). Le 12 juin 2026, l'interdiction aux municipalités de venir en aide aux établissements industriels et commerciaux a cependant été assouplie, la LISM ayant été modifiée afin de spécifier qu'un OBNL ne peut être considéré comme un tel établissement. Quoi qu'il en soit, cet assouplissement ne permet pas à une municipalité d'accorder de l'aide à un OBNL si le réel bénéficiaire se trouve à être une entreprise à but lucratif[74].

Notez également que l'article 4 de la Loi sur les contrats des organismes municipaux[75] rend applicables les règles impératives en matière d'octroi de contrat (ex. : procédure ouverte) aux personnes morales qui remplissent l'une ou l'autre des conditions suivantes :

- son conseil d'administration doit, en vertu d'une loi ou d'un règlement qui l'y oblige, être composé majoritairement de membres d'un conseil d'une municipalité ou de membres nommés par une municipalité; (alinéa 1, paragraphe 2)
- son budget est adopté ou approuvé par une municipalité; (alinéa 1, paragraphe 3)

- il est un OBNL qui remplit, le 1er janvier d'une année, les conditions suivantes :

  a. ses revenus d'au moins une des deux dernières années ont été égaux ou supérieurs à 1 000 000$; et

  b. il a reçu, au cours de l'année durant laquelle ses revenus ont été égaux ou supérieurs à 1 000 000$, une aide financière provenant d'une municipalité et dont le montant a été égal ou supérieur à la moitié de ses revenus pour cette année; (alinéa 1, paragraphe 4).

Les lois municipales peuvent également autoriser une municipalité à constituer un OBNL pour des fins spécifiques ou encore confier, à une telle personne, l'organisation de certaines activités.

En matière d'énergie, la *Loi sur les compétences municipales* prévoit notamment qu'une municipalité peut confier à une personne la vente de l'énergie provenant de l'exploitation d'une installation d'élimination des matières résiduelles ou d'un ouvrage d'assainissement des eaux.[76] Cette personne pourrait être un OBNL.

2.2 Société d'économie mixte

La *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal* permet à tout organisme municipal (municipalité, communauté métropolitaine ou Administration régionale Kativik) ou tout ensemble formé exclusivement d'organismes municipaux (telle une MRC) de fonder une société d'économie mixte (« S.E.M. ») pour exercer une compétence municipale[77]. Le fondateur municipal (à savoir l'organisme municipal ou l'ensemble formé de tels organismes) doit choisir un ou plusieurs cofondateurs pour fonder la S.E.M., dont au moins une personne qui exploite une entreprise dans le secteur privé ou une compagnie à fonds social étant mandataire de l'État[78].

Les activités de la société d'économie mixte sont limitées à l'exercice de la compétence municipale visée et elles comprennent le pouvoir de fournir tous biens ou services. Comme les compétences municipales en matière d'environnement et d'énergie pourraient permettre à une municipalité d'implanter une boucle énergétique, une S.E.M. pourrait la mettre en place et l'exploiter.

Tout organisme municipal qui en est le fondateur peut acquérir de gré à gré ou par expropriation tout bien en vue de l'aliéner ou de le louer, à titre onéreux, à la société ou de le lui fournir à titre de paiement d'actions[79]. Pensons ici à l'acquisition d'immeubles nécessaires à l'établissement de la boucle énergétique.

La création d'une S.E.M. ne permet toutefois pas à la municipalité de se soustraire aux règles d'appel d'offres public pour l'adjudication de contrats qui comportent une dépense égale ou supérieure au seuil déterminé par le gouvernement[80]. En effet, la S.E.M. est assujettie à la *Loi sur les contrats des organismes publics,* et ce, peu importe quel est le pourcentage de son capital-actions détenu par une municipalité.

De plus, la Loi mentionne que le fondateur municipal doit, pour choisir comme cofondateur une personne qui exploite une entreprise dans le secteur privé et qui est tenue de détenir au moins 20% du montant du capital-actions versé de la société d'économie mixte, procéder à un appel de candidatures qui y est encadré[81].

2.3 Régie intermunicipale

La *Loi sur les immeubles industriels municipaux* permet à des municipalités locales de conclure une entente entre elles, afin d'exercer leur compétence relative à la mise en place d'un parc industriel ou d'un bâtiment industriel locatif, laquelle prévoit comme mode de fonctionnement celui de la régie intermunicipale[82]. Une telle régie est une personne morale distincte des municipalités l'ayant créée et est administrée par un conseil d'administration, tout en étant soumise à des règles législatives municipales particulières.

Notez qu'une régie intermunicipale peut également être constituée en vertu des dispositions du CMQ ou de la LCV. En effet, toute municipalité locale peut convenir avec toute autre municipalité, relativement à tout ou partie d'un domaine de leur compétence, une entente intermunicipale prévoyant la régie intermunicipale[83]. La création, par des municipalités et/ou MRC, d'une régie intermunicipale pour exercer la compétence municipale relative à l'environnement est donc possible.

2.4 Coopérative

Une municipalité peut être membre d'une coopérative à titre de « membre utilisateur ». Au sens de la *Loi sur les coopératives,* un membre utilisateur est une personne qui utilise les services offerts par la coopérative en tant que producteur ou en tant que consommateur. La municipalité membre est soumise aux règles prévues à la *Loi sur les coopératives*[84].

Le CMQ et la LCV permettent à toute municipalité de se rendre caution d'une coopérative de solidarité qui s'est, par ses statuts, interdit d'attribuer une ristourne ou de verser un intérêt sur toute catégorie de parts privilégiées, sauf si cette ristourne est attribuée ou si cet intérêt est versé à une municipalité, à l'Union des municipalités du Québec (UMQ) ou à la Fédération québécoise des municipalités locales et régionales (FQM)[85].

De plus, l'article 91.1 LCM permet à une municipalité d'accorder une aide à toute coopérative de solidarité qui s'est, par ses statuts, interdit d'attribuer une ristourne ou de verser un intérêt sur toute catégorie de parts privilégiées, sauf si cette ristourne est attribuée ou si cet intérêt est versé à une municipalité, à l'UMQ ou à la FQM.

Il est également possible pour une municipalité de conclure un contrat de gré à gré avec une coopérative de solidarité qui s'est, par ses statuts, interdit d'attribuer une ristourne ou de verser un intérêt sur toute catégorie de parts privilégiées, sauf si cette ristourne est attribuée ou si cet intérêt est versé à une municipalité, à l'UMQ ou à la FQM[86].

2.5 Propriété municipale

Il est actuellement impossible pour une municipalité de constituer une société en commandite, une société en nom collectif ou encore une société par actions pour exploiter la boucle énergétique, puisqu'un tel pouvoir n'est pas prévu par la loi. Une modification législative serait nécessaire pour autoriser les municipalités à constituer une entreprise permettant d'exploiter la boucle énergétique.

Ainsi, l'approche de la Colombie-Britannique de créer une entité externe contrôlée par la municipalité ne serait pas possible pour le Québec par le moyen de la propriété municipale.

Les mécanismes de gouvernance mis en place dans d'autres provinces canadiennes reposent sur des assises législatives distinctes de celles actuellement prévues en droit québécois.

Une telle société pourrait cependant être mise en place à la seule initiative d'entreprises du secteur privé, mais l'apport d'organismes municipaux à un tel projet est fortement limité, entre autres par la *Loi sur l'interdiction de subventions municipales* ou encore la *Loi sur les travaux municipaux.* L'intervention municipale sera alors liée aux pouvoirs législatifs présentés dans les rubriques précédentes.

2.6 Conclusion

Le type de gouvernance à favoriser varie en fonction de chaque municipalité, de ses objectifs et de ses intérêts. Un arbre décisionnel relatif au choix de structure juridique en fonction de certains critères clés est annexé aux présentes (Annexe 2).

3. Implantation d'une boucle énergétique : autorisations et acteurs à impliquer

3.1 Provincial

Dans l'éventualité où le procédé industriel de l'émetteur de chaleur était assujetti à une autorisation ministérielle du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (ci-après « **MELCCFP** ») et que l'implantation de la boucle énergétique nécessitait une modification au procédé industriel de l'émetteur, une demande de modification à l'autorisation ministérielle risquerait d'être nécessaire si le changement entraîne un des effets suivants sur le procédé industriel autorisé[87] :

- la possibilité qu'un rejet d'un contaminant dans l'environnement non visé par l'autorisation initiale ou qu'une augmentation d'un rejet déjà autorisé survienne, que ce rejet ou cette augmentation soit réel ou potentiel;
- une augmentation de la production d'un bien ou d'un service au-delà de la quantité autorisée;
- un assujettissement d'une activité à une autorisation en vertu de l'article 22 dans le cas où elle ne l'était pas lors de la présentation du projet initial;
- la possibilité qu'une modification de la qualité de l'environnement survienne;
- une incompatibilité avec l'autorisation délivrée, notamment avec l'une des conditions, restrictions ou interdictions qui y sont prévues.

Si le projet de boucle énergétique implique que des travaux soient effectués dans des milieux humides ou hydriques[88], une autorisation ministérielle sous l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)[89] risque d'être nécessaire avant le début des travaux.

Dans certains cas particuliers, plutôt que d'avoir à demander une autorisation ministérielle, une déclaration de conformité peut être déposée auprès du MELCCFP. Le processus de déclaration de conformité consiste à remplir le formulaire comprenant l'ensemble de l'information technique sur les travaux envisagés, par exemple leur emplacement, leur durée, etc., et à soumettre le tout de manière électronique au MELCCFP. Ensuite, les travaux pourront débuter 30 jours suivant la transmission du formulaire au MELCCFP, et ce, sans nécessité d'obtenir un quelconque retour du MELCCFP, ce processus étant basé sur la foi du demandeur attestant que sa demande est conforme[90]. Le processus de déclaration de conformité réduit les délais de traitement et il consiste en un allègement administratif par rapport au processus d'autorisation ministérielle.

Dans certaines autres situations très particulières, une exemption complète de toute forme d'autorisation est possible[91]. Un schéma représentant les étapes de vérification pour déterminer l'assujettissement de projets et d'activités à une demande d'autorisation est disponible à l'Annexe 3 des présentes.

Tel qu'il appert du schéma en Annexe 3, les déclencheurs d'autorisations ministérielles s'appuient sur le niveau d'impact environnemental qu'une activité engendrera dans son milieu : plus les impacts sont importants, plus les autorisations ministérielles seront nécessaires.

Les conduites de transport de l'eau visant la récupération et le transport de chaleur sont-elles assimilables à des installations de gestion et de traitement de l'eau visées à l'article 32 de la LQE et donc assujetties à une autorisation ministérielle sous le paragraphe 3 du premier alinéa de l'article 22 de la LQE? Aucun des types de systèmes visés à l'article 32 LQE, soit l'aqueduc, l'égout ou encore la gestion des eaux pluviales n'apparait assimilable à des conduites d'une boucle énergétique.

Dans la mesure où le Législateur n'emploie pas de vocabulaire propre aux boucles énergétiques, suivant le principe jurisprudentiel comme quoi « Il n'y a pas lieu de faire une distinction quand le législateur lui-même n'en a pas fait » (*Ubi Lex Non Distinguit, Nec Nos Distinguere Debemus),* il convient de ne pas interpréter les lois et règlements de manière plus restrictive que ce qu'ils prévoient expressément. En ce sens, il apparait que, dans la mesure où la boucle énergétique n'entraine pas l'une des situations énumérées précédemment, il n'y aurait pas lieu de les assujettir à une autorisation ministérielle.

3.2 Particularités autochtones

La gouvernance d'une Première Nation diffère de celle d'une municipalité : elle relève de lois fédérales, alors que la municipalité est régie par des lois provinciales. Notamment, le régime de droit foncier est susceptible de varier d'une communauté à l'autre. Ces particularités pourraient générer un guide en soi et il serait hasardeux de tenter d'en faire un résumé dans le présent document. Il faut néanmoins garder en tête que les lois municipales peuvent permettre des partenariats avec les communautés autochtones, notamment pour les projets de nature énergétique, sous réserve de l'application, en outre des lois municipales, des dispositions de la *Loi sur le ministère du conseil exécutif* (RLRQ c. M-30).

4. Conclusions

Une représentation sous forme de logigramme résumant les divers pouvoirs et compétences des municipalités locales et des villes pouvant faciliter l'implantation et l'exploitation de boucles énergétiques est disponible en Annexe 1.

Toutefois, en l'absence de modifications législatives, l'état du droit actuel restreint l'implantation de projets de boucles énergétiques par des municipalités et limite les leviers dont elles disposent pour permettre la propulsion de tels projets à l'échelle de leur territoire. Pour faciliter leur mise en place, des modifications législatives seraient souhaitables, afin de conférer explicitement aux municipalités des pouvoirs permettant l'implantation de boucles énergétiques et la valorisation des rejets thermiques. La possibilité de déposer un projet de loi d'intérêt privé pourrait également être envisagée afin de clarifier les pouvoirs municipaux de municipalités spécifiquement identifiées.

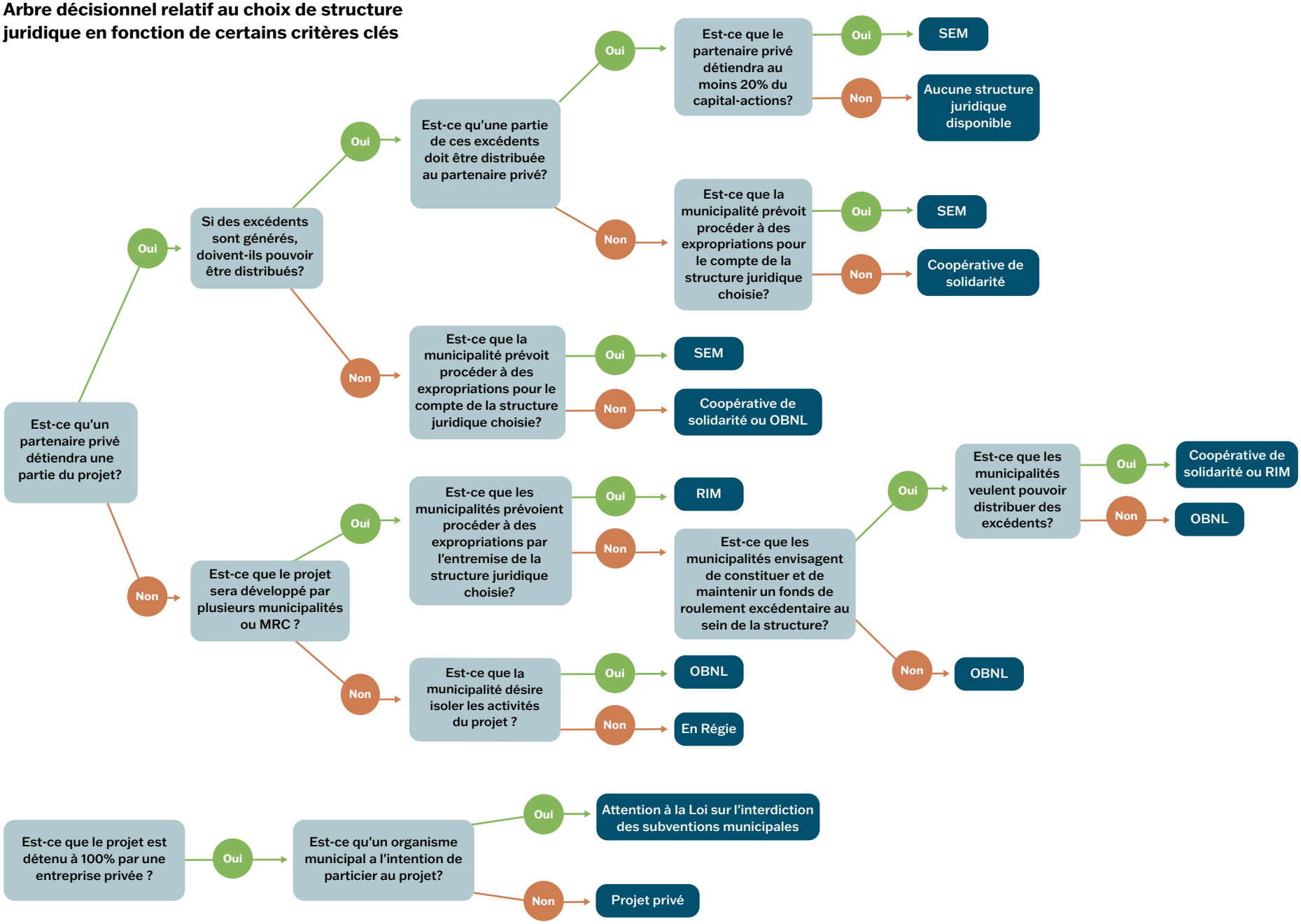
Le type de gouvernance à favoriser pour assurer la gestion d'une boucle énergétique varie en fonction de chaque municipalité, de ses objectifs et de ses intérêts. À cet effet, un arbre décisionnel est reproduit à l'Annexe 2, lequel présente les principales questions qu'une municipalité doit se poser pour sélectionner la structure juridique qui lui convient le mieux.

Annexe 1 — Compétences des municipalités

Compétences municipales		Permet quoi
Environnement	Large pouvoir d'adopter des règlements dans le domaine de l'environnement	Régir les rejets Adopter des normes reliées à la réduction de l'impact environnemental
Énergie	Compétence limitée, mais possibilité de réglementer pour la pose de conduites	Régir et soutenir la mise en place de boucles
Bien-être général	Pouvoir de réglementer pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général	Dans la mesure où elle est liée à une autre compétence ; soutenir et détenir une boucle
Aménagement et urbanisme	• Règlement de zonage • Zonage incitatif • PPCMOI • Usages conditionnels • PAE • Ententes relatives aux travaux municipaux	Encadrer les projets dont les municipalités ne sont pas promoteurs Soutenir la mise en place de boucles Financer les travaux
Autres	• Pouvoir de mettre en place un parc industriel • Occupation du domaine public • Servitudes d'occupation du domaine privé	Détenir, financer, exploiter une boucle

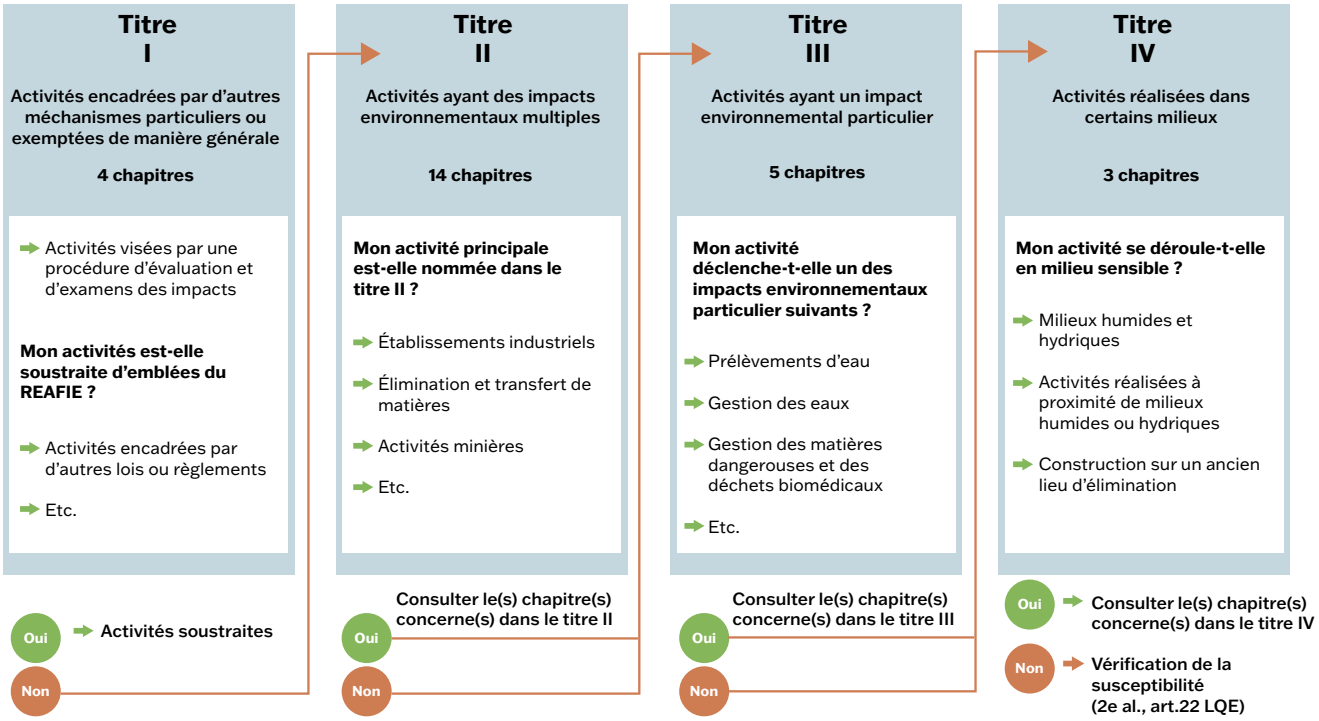
Annexe 2

Arbre décisionnel relatif au choix de structure juridique en fonction de certains critères clés



Annexe 3[92]

Schéma de vérification — Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environment (REAFIE)
Partie II — Encadrement relatif à la réalisation d'activités



Notes et références

1 *Loi sur les compétences municipales*, RLRQ, c. C-47.1, art. 2, 4(4o) et 19;

2 *La loi sur les compétences municipales commentée article par article*, Québec, Affaires municipales et régions Québec, 2006, 1 ressource en ligne, Collections de BAnQ, page 12, commentaires du ministre en regard de l'article 19.

3 *Loi sur les compétences municipales*, art. 2;

4 Wallot c. *Québec (Ville de)*, 2011 QCCA 1165 : Demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada rejetée 2012 CanLII 4181 (CSC);

5 *Loi sur les compétences municipales*, art. 17.1, alinéa 1 : « Toute municipalité locale peut exploiter, seule ou avec toute personne, une entreprise qui produit de l'électricité provenant d'une source d'énergie renouvelable. L'entreprise peut exercer toute activité de stockage qui est accessoire à ses activités de production. »

6 *La loi sur les compétences municipales commentée article par article,* précité note 2, page 10, commentaires du Ministre en regard de l'article 14.

7 Sous réserves des limites qui seront énoncées plus loin dans la présente.

8 Sous réserves des limites qui seront énoncées plus loin dans la présente.

9 La *Loi sur les travaux municipaux* (RLRQ chapitre T-14) ne s'applique pas à un tel contrat.

10 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage)* c. Hudson (Ville), [2001] 2 R.C.S. 241, paragr. 26;

11 *Loi sur les compétences municipales*, art. 85.

12 L'arrêt *Spraytech* précité à la note 10 en est une illustration, puisque la Cour Suprême a confirmé le pouvoir d'une ville de réglementer en matière de pesticides.

13 *R. c. Sharma*, 1993 CanLII 165 (CSC), [1993] 1 R.C.S. 650, p. 668 ; Ouellette c. Ville de Mascouche, 2022 QCCS 4190, par. 85.

14 Ferme l'Évasion inc. c. Elgin (Municipalité du canton d'), 2009 QCCS 4386 (règlement portant sur l'importation et l'épandage de boues municipales et de résidus de désencrage – vise la protection de l'environnement, la santé et le bien-être des citoyens);

15 Ouellette c. Ville de Mascouche, 2022 QCCS 4190 (règlement portant sur l'utilisation d'armes)

16 *Loi sur la performance environnementale des bâtiments*, RLRQ, c. P-9.02.

17 *Loi sur la performance environnementale des bâtiments*, RLRQ, c. P-9.02, art. 31.

18 Exemple tiré des débats parlementaires précédant l'adoption de la *Loi sur la performance environnementale des bâtiments*.

19 Projet de loi no 69 (2025, chapitre 24).

20 RLRQ c R-6.01, art. 1.

21 LQ 2025, c 24.

22 *Code civil du Québec*, art. 1376;

23 Article 15 LCM.

24 Articles 570 de la *Loi sur les cités et villes et 1097 du Code municipal du Québec*; Notez que l'article 143 de l'Annexe C de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec, RLRQ, c. C-11.4, permet à la Ville de percer en dessous de tout terrain un tunnel pour ses conduites d'eau, ses conduits d'égout ou pour toute autre fin municipale, à au moins 15 m de profondeur, et ce, malgré toute loi. Dès le début des travaux, sans formalité ni indemnité, mais sous réserve d'un recours en dommages-intérêts, la Ville devient propriétaire du volume occupé par le tunnel et d'une épaisseur de deux (2) mètres entourant la paroi intérieure bétonnée du tunnel. Il s'agit d'un pouvoir particulier qui pourrait être repris dans une modification législative ou un projet de loi privée, le cas échéant, afin de permettre aux municipalités d'en bénéficier lors de l'implantation d'une « boucle énergétique »;

25 *Loi sur les compétences municipales*, art. 16;

26 Code municipal du Québec, art. 1097. LCV 570

27 *Médias Transcontinental* c. Ville de Mirabel, 2022 QCCS 1350; confirmé en appel 2023 QCCA 863;

28 RLRQ, c. T-14;

29 *Loi sur les compétences municipales*, art. 6;

30 Arrêté 2026-0013 de la ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs en date du 9 juin 2026 (Gazette officielle du Québec, 23 juin 2026 et 8 juillet 2026;

31 *Loi sur la fiscalité municipale*, art. 244.1. à 244.10;

32 *Caisse populaire d'Amos* c. Café du Quai (1994) Inc., 2002 CanLII 32004 (QC CA), paragr. 26;

33 *Code municipal du Québec*, art. 1000.1, et Loi sur les cités et villes, art. 500.1;

34 Art. 5, 6 et 53 LAU.

35 Art. 58 et 59, LAU.

36 Art. 5 et 83, LAU.

37 Id., art. 5.

38 Bien que plusieurs MRC aient adopté des plans d'actions climatiques (Plan climat - MRC de Drummond; Plan climat 2025-2027 | MRC de Roussillon | MRC de Roussillon), nous n'avons répertorié aucune MRC qui a actuellement, dans son SAD, des mentions de ce genre d'orientation.

39 Art. 1.2 et notamment 51, LAU.

40 Art. 83, LAU.

41 Art. 118, LAU.

42 *Règlement portant sur la construction s'appliquant à l'ensemble du territoire de la Ville de Saguenay*, VS-R-2012-5, art. 20(4).

43 *Loi bonifiant les pouvoirs d'intervention des municipalités et modifiant d'autres dispositions législatives*, 2026, chapitre 18, art. 1 (Projet de loi no 22).

44 Muni-Express « Loi bonifiant les pouvoirs d'intervention des municipalités et modifiant d'autres dispositions législatives (projet de loi no. 22) », numéro 15, 20 juillet 2026.

45 L*oi sur la performance environnementale des bâtiments*, RLRQ, c. P-9.02, art. 31.

46 Art. 5, 6 et 53 LAU.

47 Art. 58 et 59, LAU.

48 L*oi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1), Article 113

49 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1), art. 145.35.1.

50 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1), art. 145.35.2.

51 *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit également la possibilité pour toute municipalité d'adopter un règlement relatif au zonage différencié afin de favoriser la construction de logements abordables ou sociaux (art. 145.35.5.). Considérant que la possibilité d'utilisation du zonage différencié est limitée aux cas de construction de logements abordables ou sociaux, il ne s'agit pas d'un levier aussi intéressant que le zonage incitatif.

52 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1), art. 145.36 à 145.40.

53 À noter qu'aucun PPCMOI ne peut être autorisé dans une zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique *(Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1), art. 145.37, al. 1 (1°)).

54 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1), art. 145.31 à 145.35.

55 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1), art. 145.9 à 145.14.

56 *Frelighsburg (Municipalité de)* c. Enterprises Sibeca Inc., 2002 CanLII 41283, paras. 48 à 50 (QC CA) – confirmée par 2004 CSC 61

57 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1), art. 145.14.

58 Id., art. 145.10 et *Frelighsburg (Municipalité de)* c. Enterprises Sibeca Inc., 2002 CanLII 41283, para. 51 (QC CA) – confirmée par 2004 CSC 61.

59 *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1), art. 145.21, al. 1 (1°).

60 Id., art. 145.22.

61 *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, art. 2; Pour pourvoir aux dépenses découlant d'une telle acquisition, la municipalité peut décréter un emprunt, affecter des deniers de son fonds général, faire un emprunt à son fonds de roulement (dont le terme de remboursement ne peut excéder 10 ans) ou imposer une taxe spéciale (art. 4);

62 *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, art. 6;

63 *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, art. 6.1;

64 Loi sur les immeubles industriels municipaux, art. 7;

65 *Code civil du Québec* (RLRQ, CCQ-1991), art. 916, al.2.

66 *Douglas Consultants inc. c. Unigertec inc.*, 2021 QCCA 384 (demande d'autorisation d'en appeler à la Cour suprême rejetée).

67 *Loi sur les cités et villes* (RLRQ, c. C-19), art. 29.19 à 29.22 ou *Code municipal du Québec* (RLRQ, c. C-27.1), art. 14.16.1 à 14.16.4 et Loi sur les compétences municipales (RLRQ, c. C-47.1), art. 67.

68 Art. 916 du *Code civil du Québec*.

69 L*oi sur l'aménagement et l'urbanisme* (RLRQ, c. A-19.1), art. 84.

70 À titre d'exemple, *la Loi concernant la Ville de Saint-Félicien*, projet de loi no 208 (privé), sanctionné le 12 juin 2015, permettant la création d'un OBNL mandataire de la Ville pour l'établissement et l'exploitation d'un parc agrothermique.

71 Présenter un projet de loi d'intérêt privé - Assemblée nationale du Québec

72 *Lorraine (Ville de) c. Picard*, 2000 CanLII 18902 (QC CS);

73 *Buanderie centrale de Montréal Inc*. c. Montréal (Ville) & Al., 1994 CanLII 59 (CSC); Hétu, « 7.4 Les pouvoirs d'aide et de subvention »; voir également Hétu, « 9.1 Application des règles du droit civil»;

74 Muni-Express « Loi bonifiant les pouvoirs d'intervention des municipalités et modifiant d'autres dispositions législatives (projet de loi no. 22) », numéro 15, 20 juillet 2026.

75 RLRQ c C-65.01.

76 L*oi sur les compétences municipales*, art. 15.

77 *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal,* art. 2;

78 *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal,* art. 13 et 14;

79 *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal,* art. 45;

80 *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal,* art. 41.1;

81 *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal,* art. 14 et 15;

82 *Loi sur les immeubles industriels municipaux*, art. 13.1 et 13.3;

83 Articles 569 et 576 CMQ et articles 468 et 468.7 LCV;

84 *Loi sur les coopératives*, RLRQ c. C-67.2, art. 51;

85 *Code municipal du Québec*, art. 9, et Loi sur les cités et villes, art. 28 (3);

86 *Code municipal du Québec*, art. 938 (2.2), et Loi sur les cités et villes, art. 573.3 (2.2);

87 *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ, c. Q-2), art. 30

88 L'article 46.0.2 de la LQE définit, pour les fins de la section sur les autorisations ministérielles, l'expression « milieux humides et hydriques ».

89 L*oi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ, c. Q-2), art. 22, al. 1 (4) et art. 46.0.2.

90 *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ, c. Q-2), art. 31.0.6.

91 À titre d'exemple et de manière non limitative : une intervention réalisée dans un milieu humide dont la végétation est dominée par l'alpiste roseau (*Phalaris arundinacea L.*) ou la sous-espèce introduite du roseau commun (*Phragmites australis (Cav.) Trin. ex Steud. subsp. australis), et dont les sols ne sont pas hydromorphes (Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (REAFIE) (RLRQ, c. Q-2, r. 17.1), art. 2, al.1 (2)).

92 Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Modernisation du régime d'autorisation environnementale, Les déclencheurs d'autorisation ministérielle, en ligne : https://www.environnement.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/reafie/fiches/declencheur-autorisation-ministerielle.pdf