



Commentaires d'Hydro-Québec

Déposés à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles

Le 7 octobre 2024

Projet de loi n° 63, *Projet de loi modifiant la Loi sur les mines et d'autres dispositions législatives*

Hydro-Québec a pris connaissance du Projet de loi 63 -- Projet de loi modifiant la Loi sur les mines et d'autres dispositions législatives (PL 63) -- et est globalement satisfaite avec ce qui est proposé. Le PL 63 offre des pistes de solution intéressantes aux problématiques vécues par Hydro-Québec et le document qui suit précise quelques éléments qui sont en lien avec ses activités et certaines des dispositions du PL 63.

Au printemps dernier, nous avons sensibilisé le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (ci-après le « MRNF ») au contexte énergétique des prochaines années, ainsi qu'à certains enjeux en lien avec nos activités que soulevait la version actuelle de la *Loi sur les mines* et qui n'étaient pas résolus par le PL 63. Nous souhaitons réitérer l'importance de ce contexte dans le cadre des discussions entourant le PL 63 et soulever certains points d'importance à Hydro-Québec. Nos échanges avec les représentants du MRNF ont permis de bien faire comprendre ces éléments importants.

Les représentants d'Hydro-Québec tiennent d'ailleurs à remercier ceux du ministère des Ressources naturelles et des Forêts pour leur collaboration au cours des derniers mois à cet effet.

CONTEXTE ÉNERGÉTIQUE DU QUÉBEC ET PLAN D'ACTION D'HYDRO-QUÉBEC

Le *Plan d'action 2035 – Vers un Québec décarboné et prospère* d'Hydro-Québec, rendu public le 2 novembre 2023 permettra de réduire les gaz à effet de serre, de répondre à la croissance prévue de la demande d'électricité et d'offrir à sa clientèle un service fiable, simple et abordable.

À titre d'acteur à l'avant-garde de la transition énergétique, Hydro-Québec s'engage donc dans une importante phase de croissance qui nécessitera des investissements considérables. D'ici 2035, Hydro-Québec a prévu que ses investissements ainsi que ses charges d'exploitation nécessaires pour la réalisation du Plan d'action 2035 totaliseront entre 155 G\$ et 185 G\$, ce qui correspond à une moyenne annuelle de trois à quatre fois supérieure à celle des cinq dernières années.

Ces investissements auront notamment pour objet de financer les travaux majeurs pour la réfection de plusieurs aménagements hydroélectriques en exploitation lesquels arrivent à pérennité, ainsi que potentiellement, à la construction de nouvel aménagement. Ces projets sont nécessaires pour maintenir et améliorer la production d'électricité. Il va de soi que tous les projets à être réalisés sur les aménagements actuels et futurs d'Hydro-Québec s'inscrivent dans le contexte de la transition énergétique.

Pour la réalisation de ces travaux de réfection et de construction, Hydro-Québec doit utiliser des substances minérales de surface (ci-après « SMS »), incluant principalement, mais non limitativement, la pierre, le sable et le gravier. Il en est de même pour ses activités d'entretien et de maintenance des installations existantes.

Plusieurs sources de SMS se situent à proximité des installations d'Hydro-Québec. En tant que mandataire de l'État, Hydro-Québec doit pouvoir compter sur le fait qu'elle peut s'approvisionner à ces sources pour la réalisation des projets à ses installations, lesquels se qualifient d'ouvrages de l'État. Cette garantie d'approvisionnement lui permettra notamment de réaliser les projets à meilleur coût en s'approvisionnant directement dans les ressources de l'État, tout en évitant des

impacts environnementaux importants liés notamment au transport des matériaux requis sur de longues distances.

D'ici 2035, Hydro-Québec doit faire progresser ses activités plus rapidement et par conséquent, Hydro-Québec s'attend donc à ce que l'usage des SMS pour l'entretien, la maintenance, la réfection ou la construction d'installations de production d'électricité et des infrastructures afférentes, puisse être priorisée lorsque requis et qu'il n'y ait pas d'ambiguïté d'usage à cet égard. Pour se faire, il est nécessaire que le cadre législatif et les règles soient clairs, que les processus administratifs soient transparents et respectés de tous et qu'il y ait une bonne collaboration entre le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) et Hydro-Québec afin que tous deux puissent réaliser leurs missions respectives.

C'est dans ce contexte particulier que nous formulons quelques commentaires au PL 63.

PRINCIPAUX ENJEUX DU PL 63 EN LIEN AVEC LES ACTIVITÉS D'HYDRO-QUÉBEC ET LA RÉALISATION DE SON PLAN D'ACTION 2035

Tel que mentionné ci-dessus, **l'objectif principal d'Hydro-Québec est d'assurer la sécurisation et la priorisation de l'approvisionnement en SMS** requises pour les fins de ses projets de maintenance, entretien et réfection de ses installations de production existantes (et les infrastructures afférentes) ainsi que pour la construction de nouvelles installations.

À cet égard, la **première source de préoccupation d'Hydro-Québec** est le conflit d'usages qui existent avec des titulaires de droit minier à proximité des ouvrages existants et futurs d'Hydro-Québec, rendant l'accès à des SMS difficile et coûteux tant monétairement qu'environnementalement.

Des conflits d'usages sont régulièrement rencontrés sur les territoires publics situés à proximité des installations exploitées par Hydro-Québec. Des entreprises privées font des demandes de titres miniers (BEX et claim (« droits exclusifs d'exploration » dans le PL 63)) sur ou à proximité des terres du domaine de l'État sur lesquelles Hydro-Québec bénéficie de droits d'occupation, que ce soit en vertu de titres de propriété, de mise à la disposition suivant l'article 32 de la *Loi sur Hydro-Québec* ou d'autorisation d'occupation temporaire. Malgré ces droits d'occupation et même dans certains cas, de réserve à l'État en vertu de l'article 304 de la *Loi sur les mines*, les titres miniers ainsi demandés sont octroyés auxdites entreprises privées.

Certaines demandes de titres effectuées dans les circonstances susmentionnées semblent d'ailleurs faites intentionnellement dans le but de forcer Hydro-Québec à racheter les SMS pour ses projets ou à forcer une indemnisation des titulaires de droits miniers. Cette situation ajoute des coûts majeurs aux projets, qui rappelons-le, visent des infrastructures publiques et seront donc ultimement assumés par les clients d'Hydro-Québec, l'État et ses contribuables.

Bien que les articles 71, 111 et 151 de la *Loi sur les mines* prévoient que l'extraction, sur les terres du domaine de l'État, de pierre pour la construction ou l'entretien des ouvrages de l'État, peut être effectuée sans qu'il ne soit versé d'indemnité au titulaire de claim, au locataire qui bénéficie d'un bail minier, à un concessionnaire ou au locataire qui bénéficie d'un bail d'exploitation de SMS, en pratique ces dispositions sont très difficiles d'application.

En effet, elles ne prévoient aucune modalité pour gérer le conflit d'usage plus que probable qui surviendrait si l'État, ou l'un de ses mandataires se prévalaient de celles-ci. Une extraction de pierres par l'État, ou l'un de ses mandataires, en vertu des articles 71, 111 et 151 de la *Loi sur les mines* qui serait contestée ou qui ne serait pas arrimée avec les activités déjà en cours des bénéficiaires de droits miniers sur le même site pourrait mener à des différends qui ne permettraient pas l'utilisation des ressources en temps opportun pour la réalisation des projets ainsi qu'à des enjeux de santé-sécurité.

Suite à des échanges entre Hydro-Québec et le MRNF, cet enjeu d'importance a été compris par le ministère. Ce dernier s'est engagé à clarifier notamment l'application des articles 71, 111 et 151 de la *Loi sur les mines* par la publication d'une directive et à ajouter un avis sur les certificats des BEX et des droits exclusifs d'exploration (claims) informant les titulaires de l'existence de ces dispositions afin d'assurer et d'en faciliter l'applicabilité. Hydro-Québec a indiqué au MRNF qu'elle souhaitait collaborer à la rédaction de cette directive, afin que celle-ci permette notamment d' :

- 1- Assurer une priorité d'accès aux SMS requises à un mandataire de l'État effectuant des travaux de maintenance, d'entretien, de réfection et de construction d'un ouvrage de l'État;
- 2- Assurer un accès rapide, efficace et sécuritaire auxdites substances;
- 3- Assurer une conciliation des usages avec les titulaires de droits miniers sur le territoire sur lequel se situent les SMS visées.

Hydro-Québec salue cette initiative et réitère qu'elle souhaite et est disposée à collaborer à la rédaction et à la mise en œuvre de la directive.

Une seconde source de préoccupation d'Hydro-Québec vise à pouvoir utiliser et réserver, lorsque possible, des terrains pour l'extraction des SMS afin que ceux-ci soient à la disposition d'Hydro-Québec.

À la lecture du PL 63 ainsi qu'à la lumière de certaines discussions avec les représentants du MRNF, nous comprenons que le nouvel article 140.0.1 qui prévoit une autorisation sans bail serait dorénavant le seul véhicule qui serait applicable à Hydro-Québec pour l'utilisation de SMS. Les BNE et les BEX ne seraient plus requis ni applicables. Cela dit, il serait nécessaire de le préciser en exemptant expressément les ministres et les organismes mandataires de l'État de l'obligation d'obtenir un bail d'exploitation de substances minérales de surface prévue à l'article 140 de la loi.

Considérant les problématiques de conflit d'usage mentionnées dans les présentes, il serait également requis de prévoir expressément dans la loi qu'une autorisation sans bail devra être et pourra être obtenue sur des territoires déjà visés par des droits miniers. Ainsi, **il sera clair qu'une autorisation sans bail pour l'exécution des articles 71, 111 et 151 de la *Loi sur les mines* sera le véhicule applicable.**

Dans ce contexte, il devrait également être **clarifié qu'une autorisation sans bail confère une priorité à son détenteur** dans le but d'éviter tout conflit d'usage. Le PL 63 prévoit actuellement qu'un autre bail ne pourrait pas être octroyé sur un terrain visé par une autorisation sans bail (article 144(6) de la loi), mais ne prévoit pas ce qui survient lorsque des titres miniers sont déjà inscrits sur le terrain faisant l'objet de l'autorisation sans bail.

À ce sujet, soulignons que le PL 63 élargie l'application de l'article 142.0.2 afin de « *permettre la priorisation ou la conciliation des utilisations et de la protection du terrain visé ou pour tout motif d'intérêt public.* », ce que nous saluons. En vertu de la loi actuelle, il semble acquis qu'un autre droit ne peut être octroyé à la suite de la résiliation d'un bail en vertu de cet article. Or, dans l'éventualité où il ne serait pas possible d'obtenir une autorisation sans bail sur un terrain faisant déjà l'objet d'un droit minier, il serait requis de s'assurer que la résiliation d'un bail suivant l'article 142.0.2 puisse être effectuée dans le but d'octroyer une autorisation sans bail à un ministre ou un organisme de l'état.

Nous nous questionnons par ailleurs sur l'article 142.0.2 «*in fine*» lequel mentionne dans l'éventualité où un bail était résilié, le bail sur un autre terrain ne peut être conclu avant que l'autorisation ministérielle prévue à l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ c. Q-2) (la LQE) ne soit délivrée ou que la déclaration de conformité prévue à l'article 31.0.6 de cette loi n'ait été produite. Compte tenu des délais actuels d'obtention d'autorisations ministérielles, cela pourrait retarder la résiliation et empêcher l'accès à un terrain en temps opportun.

Selon les représentants du MRNF, nous comprenons que ce type d'autorisation pourrait être obtenu dans de très courts délais, permettant ainsi d'assurer la vélocité des activités. Hydro-Québec est d'avis que le concept de l'autorisation sans bail pourrait devenir un moyen efficace de sécuriser des approvisionnements de matériaux au même titre que la réserve à l'État, laquelle nécessite cependant un Arrêté en conseil.

Par contre, il serait requis de clarifier le processus d'autorisation associé, notamment en ce qui a trait à l'obligation de consultation de la Couronne avec les communautés autochtones visées, afin de pouvoir se prononcer sur l'efficacité en pratique d'une telle disposition. En effet, cette obligation de consultation qui incombe au gouvernement se fait en parallèle des consultations qui sont faites par Hydro-Québec. L'ajout de l'article 140.0.1 est intéressant seulement s'il facilite réellement les démarches d'autorisation de l'État et de ses mandataires et que l'extraction et l'exploitation qui s'en suivra ne suscitent pas de conflits d'usage avec les titulaires de droits miniers.

Une troisième source de préoccupation d'Hydro-Québec concerne l'autorisation ministérielle en vertu de la LQE (article 22) qui peut être nécessaire pour l'exploitation de SMS. Comme il pourrait y avoir deux exploitants simultanément suivant l'application des dispositions susmentionnées, il est important d'obtenir une clarification à cet effet puisqu'advenant qu'il y ait une juxtaposition d'autorisation ministérielle, les enjeux que nous avons soulevés ne seraient possiblement pas résolus.

Nous comprenons de nos discussions que le MRNF veillera à collaborer avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) afin de s'assurer qu'une autorisation en vertu de la LQE puisse effectivement être obtenue si requis par un organisme ou mandataire de l'État désirant bénéficier d'une autorisation sans bail alors qu'un autre droit minier est exploité sur le territoire.

Une quatrième source de préoccupation d'Hydro-Québec est de pouvoir établir clairement une présomption d'incompatibilité des titres miniers sur les terres du domaine de l'État faisant l'objet

d'une réserve à l'État en faveur d'Hydro-Québec. De plus, Hydro-Québec souhaite s'assurer d'être minimalement consultée préalablement à l'octroi de droits miniers sur des terrains faisant l'objet faisant l'objet d'un transfert d'autorité, d'une autorisation d'occupation temporaire à l'État ou l'un de ses mandataires ou d'une mise à la disposition en vertu de l'article 32 de la Loi sur Hydro-Québec.

Concernant les demandes de réserve à l'État en vertu de l'article 304 de la *Loi sur les mines* effectuées par le passé, Hydro-Québec croyait que des contraintes étaient d'emblée imposées afin de « réserver de façon effective » les SMS se trouvant sur le territoire visé par la réserve à l'État. Or, tel ne semble pas avoir été le cas. Hydro-Québec n'était par ailleurs pas consultée préalablement à l'octroi de droits miniers sur les réserves à l'État qui avaient été prises par le MRNF au bénéfice d'Hydro-Québec, ce qui est selon nous contradictoire avec le principe même de réserve à l'État. Selon notre lecture de l'article 304 de la *Loi sur les mines*, notre compréhension était qu'aucun droit minier ne peut être inscrit sans consultation d'Hydro-Québec.

Nous comprenons de nos discussions avec le MRNF que cette situation pourra être corrigée par une modification aux réserves à l'État existantes en y ajoutant les contraintes nécessaires. Hydro-Québec ajoutera également ces contraintes dans ses futures demandes de réserve à l'État.

Concernant la consultation préalable à l'octroi d'un droit minier lorsque celui-ci concerne un terrain faisant l'objet d'un transfert d'autorité, d'une autorisation d'occupation temporaire à l'État ou l'un de ses mandataires, d'une mise à la disposition en vertu de l'article 32 de la Loi sur Hydro-Québec, il est nécessaire que le bénéficiaire du droit d'occupation soit consulté sur la possibilité d'octroyer le droit minier demandé.

Un processus de consultation clair devrait être mis en place pour s'assurer que le droit minier n'est pas incompatible avec les activités et les projets en place. À défaut de consultation, une présomption d'incompatibilité devrait prévaloir. Cela permettrait d'assurer de prioriser l'approvisionnement requis par Hydro-Québec pour ses projets de construction, réfection ou pour l'exploitation de ses aménagements.

CONCLUSION

Le PL 63 offre des pistes de solution intéressantes aux problématiques vécues par Hydro-Québec, notamment par les modifications faites en lien avec les droits exclusifs d'exploration ainsi que l'ajout de l'article 140.0.1 de la loi pour l'autorisation sans bail. Nous apprécions grandement l'engagement du MRNF à collaborer activement avec Hydro-Québec dans le cadre du PL 63 ainsi que pour les démarches futures qui seront faites afin de clarifier l'application de la loi et de s'assurer de soutenir activement la réalisation du plan d'action d'Hydro-Québec pour la décarbonation.

Hydro-Québec estime que certaines mécaniques d'application du cadre légal demeurent complexes. L'ajout de certaines précisions dans le PL 63 et la mise en place d'un cadre administratif d'application, telle la directive proposée par le MRNF, pourra s'avérer appropriée afin d'éclaircir les étapes, et les délais applicables à l'administration. À cet effet, il serait pertinent d'ajouter expressément dans le PL-63 une disposition accordant au MRNF le pouvoir d'adopter

un cadre administratif d'application de la loi¹. Ces solutions contribueront à faciliter la réalisation de nos travaux, à sécuriser nos installations, et ce, au bénéfice du Québec.

¹ À titre d'exemple voir article 21 de la *Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages* (RLRQ. c. M-11.6) qui prévoit l'élaboration par le ministre d'un cadre d'application de la loi.