

MEMOIRE

Projet de loi n° 17, Loi modifiant principalement la Loi sur le stockage de gaz naturel et sur les conduites de gaz naturel et de pétrole aux fins d'encadrer les réservoirs souterrains et certaines conduites



PRÉSENTÉ À :

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

Table des matières

La voix des gouvernements de proximité	4
Synthèse des recommandations	5
Introduction	7
1. Aménagement du territoire	8
1.1 Détermination des territoires admissibles à une licence.....	8
1.2 Modifications aux schémas d'aménagement et de développement.....	8
1.3 Territoires exclus des activités prévues par la loi.....	9
1.4 Périmètres d'urbanisation.....	10
1.5 Zones tampon.....	10
1.6 Gestion des nuisances	11
2. Processus d'attribution des licences.....	11
2.1 Mesures pour éviter des licences dormantes	11
2.2 Délégation du pouvoir d'expropriation aux propriétaires de licences.....	13
3. Garanties financières pour la sécurisation, fermeture, réaménagement et restauration des sites	14
4. Retombées financières locales	15
5. Gestion des risques et protection des écosystèmes.....	16

PRÉSENTÉ À :

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

La voix des gouvernements de proximité

Depuis maintenant 100 ans, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Les municipalités membres de l'UMQ représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec et gèrent 95 % des budgets municipaux.

PRÉSENTÉ À :

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

Synthèse des recommandations

Recommandation n° 1 : Prévoir une obligation pour le gouvernement de consulter les municipalités et les municipalités régionales de comté avant de déterminer les territoires admissibles aux licences, afin de respecter la compétence des gouvernements de proximité en matière d'aménagement du territoire.

Recommandation n° 2 : À l'article 16, retirer la disposition obligeant les municipalités et les municipalités régionales de comté (MRC) à modifier leur schéma d'aménagement en aval de l'émission d'une licence et la remplacer par l'instauration d'une consultation obligatoire des municipalités et des municipalités régionales de comté en amont, lors de la détermination des territoires admissibles aux licences.

Recommandation n° 3 : Modifier l'article 30 du projet de loi afin que la liste des territoires à soustraire aux activités prévues par la loi soit déterminée par règlement plutôt que par arrêté, en consultation avec les municipalités et les municipalités régionales de comté.

Recommandation n° 4 : Modifier l'article 31 pour que ce soient les municipalités, au lieu des MRC, qui puissent faire les demandes d'autoriser les activités prévues par la loi dans le périmètre d'urbanisation, par souci d'efficacité.

Recommandation n° 5 : Modifier l'article 31 du projet de loi afin de prévoir explicitement l'obligation de respecter les zones tampons définies dans les règlements de zonage municipaux.

Recommandation n° 6 : Inclure dans la loi une obligation pour le ministre d'assortir toute licence ou autorisation de travaux d'une condition exigeant le respect des règlements municipaux relatifs aux nuisances, afin d'assurer la cohérence des interventions et de préserver la capacité des municipalités à protéger la qualité de vie de leurs citoyennes et citoyens.

Recommandation n° 7 : Modifier l'article 21 du projet de loi afin d'éviter les licences dormantes et de prévoir un nombre maximal de renouvellements d'une licence lorsque le titulaire ne réalise pas, pour une période donnée, les travaux requis.

Recommandation n° 8 : Modifier l'article 9 du projet de loi afin de prévoir que la délégation du pouvoir d'expropriation aux titulaires de licences soit encadrée par règlement, lequel devra être élaboré en consultation avec les municipalités et les MRC.

Recommandation n° 9 : Modifier l'article 16 du projet de loi de manière à rendre obligatoires les garanties financières pour la restauration des sites prévues à l'article 74.

Recommandation n° 10 : Prévoir, dans le projet de loi et ses règlements d'application, le versement de redevances aux municipalités touchées par les activités de recherche et d'exploitation de réservoirs souterrains et de certains fluides, ainsi que les modalités de calcul, de versement et de transparence associées.

PRÉSENTÉ À :

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

Recommandation n° 11 : Prévoir que tout règlement permettant le stockage temporaire de carbone doit contenir une obligation gouvernementale d'élaborer, pour les écosystèmes, un plan de gestion des risques d'inversion des stocks de carbone et d'adaptation aux perturbations naturelles et aux aléas climatiques.

PRÉSENTÉ À :

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

Introduction

Partout au Québec, les gouvernements de proximité se mobilisent dans la lutte et l'adaptation aux changements climatiques. Leur contribution est indispensable : ils planifient l'occupation du sol, protègent les milieux naturels, déploient la mobilité durable et gèrent des infrastructures essentielles. Ils sont, de ce fait, des partenaires stratégiques pour l'atteinte de la carboneutralité.

Au cours des dernières années, des technologies prometteuses de réduction des gaz à effet de serre (GES) ont émergé. Parmi elles, la séquestration du carbone a été identifiée par plusieurs experts, dont ceux du Comité consultatif sur les changements climatiques, comme un levier incontournable pour l'atteinte des cibles climatiques québécoises.

Les municipalités contribuent déjà à la séquestration du carbone par des solutions naturelles et temporaires, comme la plantation d'arbres. Les avancées technologiques permettent désormais la séquestration permanente du carbone, qui est capté à la source ou dans l'air ambiant et injecté à plusieurs centaines de mètres de profondeur dans des formations géologiques aptes à le retenir de manière durable et sécurisée. Le gouvernement du Canada a reconnu ce potentiel en créant un crédit d'impôt pour la séquestration du carbone, confirmant l'importance stratégique de cette filière.

Dans ce contexte, le gouvernement du Québec a déposé le projet de loi n° 17, Loi modifiant principalement la Loi sur le stockage de gaz naturel et sur les conduites de gaz naturel et de pétrole aux fins d'encadrer les réservoirs souterrains et certaines conduites (projet de loi) qui établit un cadre législatif pour la recherche et l'exploitation des réservoirs souterrains et de certaines conduites. Il s'agit d'une première étape clé pour autoriser et encadrer les nouveaux secteurs d'activités comme la séquestration du carbone. L'UMQ salue cette avancée nécessaire, porteuse de retombées environnementales substantielles et d'un potentiel économique pour plusieurs régions du Québec.

Le cadre proposé présente certaines similitudes avec le régime applicable au secteur minier. Or, ce régime a un historique trouble avec de nombreuses communautés. Le Québec a aujourd'hui l'occasion de faire mieux : tirer les leçons des expériences passées, éviter les écueils connus et bâtir un modèle plus rigoureux, plus transparent et surtout, plus concerté, afin que le déploiement de ces nouvelles activités contribue à une transition écologique juste, inclusive et acceptée par les milieux.

En somme, l'UMQ appuie les objectifs du projet de loi, et formule donc des recommandations constructives afin d'assurer un arrimage cohérent entre le projet de loi et les réalités municipales, de maximiser l'acceptabilité sociale des projets qui pourraient en découler et d'accroître la prévisibilité pour tous les acteurs. Cependant, l'UMQ souligne qu'une gouvernance concertée, transparente et ancrée dans les réalités des territoires est essentielle. La réussite de ces nouvelles filières, tout comme l'atteinte de la carboneutralité, doit impérativement se construire avec les gouvernements de proximité.

PRÉSENTÉ À :

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

1. Aménagement du territoire

Le projet de loi instaure un régime d'autorisation dont les effets sur l'aménagement du territoire pourraient être majeurs. En confiant au gouvernement la détermination des territoires admissibles, la définition des conditions liées aux licences et la possibilité de lever ou d'imposer des exclusions, ce cadre laisse peu de places aux municipalités et aux MRC afin d'assumer leurs compétences d'aménagement du territoire.

1.1 Détermination des territoires admissibles à une licence

À l'article 9, le projet de loi confère au gouvernement le pouvoir d'identifier les territoires admissibles à une licence sans prévoir de mécanisme de consultation des municipalités et des MRC. L'aménagement du territoire est pourtant une compétence fondamentale du milieu municipal.

Une démarche menée en collaboration avec les acteurs locaux réduirait considérablement les risques liés à l'acceptabilité sociale, en plus d'assurer une meilleure cohérence territoriale et d'offrir une plus grande prévisibilité aux entreprises, qui bénéficieraient ainsi d'un cadre d'implantation clair et anticipé. Responsables de l'aménagement et de la gestion quotidienne du territoire, les municipalités et les MRC disposent d'une connaissance fine de leurs milieux et sont les mieux placées pour identifier les conflits d'usage potentiels, assurer la sécurité des communautés et protéger l'environnement. La consultation du milieu municipal en amont de la détermination des territoires permettrait également de réduire le besoin pour le ministre d'assortir chaque licence de nombreuses conditions, plusieurs de ces considérations étant prises en compte dès la planification.

Recommandation n° 1 : Prévoir une obligation pour le gouvernement de consulter les municipalités et les municipalités régionales de comté avant de déterminer les territoires admissibles aux licences, afin de respecter la compétence des gouvernements de proximité en matière d'aménagement du territoire.

1.2 Modifications aux schémas d'aménagement et de développement

L'article 16 du projet de loi oblige les municipalités et les MRC à modifier leur schéma d'aménagement pour le rendre compatible avec les conditions gouvernementales une fois les licences accordées. Ce mécanisme, appliqué en aval plutôt qu'en amont, repose sur une logique d'intervention réactive, qui va à l'encontre des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire.

Une telle approche comporte plusieurs enjeux :

- Les obligations de planification sont imposées sans préavis;
- Les schémas doivent être modifiés de manière réactive et non proactive;
- La cohérence et la hiérarchie des outils de planification sont compromises.

PRÉSENTÉ À :

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

Les schémas d'aménagement sont pourtant déjà encadrés par les Orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), qui constituent le cadre de référence de la vision gouvernementale pour l'aménagement du territoire et sert pour l'intégration et la planification d'activités. La recherche et l'exploitation de réservoirs souterrains pourraient y être intégrés de manière cohérente et en amont, plutôt que par des mécanismes législatifs qui contournent la planification existante.

Or, en l'absence d'une telle intégration préalable, le seul moyen d'éviter des modifications imposées a posteriori consiste à s'assurer que les municipalités et les MRC soient consultées en amont, avant même que les territoires admissibles aux licences ne soient déterminés. Une démarche concertée permettrait d'anticiper les enjeux d'aménagement et de préserver la cohérence des outils de planification.

Recommandation n° 2 : À l'article 16, retirer la disposition obligeant les municipalités et les municipalités régionales de comté (MRC) à modifier leur schéma d'aménagement en aval de l'émission d'une licence et la remplacer par l'instauration d'une consultation obligatoire des municipalités et des municipalités régionales de comté en amont, lors de la détermination des territoires admissibles aux licences.

1.3 Territoires exclus des activités prévues par la loi

L'article 30 du projet de loi prévoit que le ministre peut, par arrêté, désigner des territoires ou objets où les activités prévues par le projet de loi sont interdites. Plusieurs exemples sont mentionnés : aires protégées, aquifères à fort potentiel en eau potable, conduites souterraines, etc. Ces exclusions ne sont ni exhaustives, ni obligatoires. Certaines zones sensibles, par exemple les terres de conservation privée, n'y sont pas listées.

De plus, le processus repose entièrement sur la discrétion ministérielle. Par arrêté, le ministre peut non seulement désigner les territoires exclus, mais également autoriser des activités dans des zones pourtant désignées comme exclues. Cela crée un régime hautement imprévisible, où il devient difficile pour les municipalités, les MRC et même les promoteurs de planifier adéquatement l'occupation du sol ou d'assurer la protection des milieux sensibles. À l'inverse, une démarche élaborée en collaboration avec les gouvernements de proximité permettrait d'établir une liste cohérente, transparente et durable des territoires et objets à soustraire aux activités prévues par la loi, en fonction des réalités locales et régionales.

Recommandation n° 3 : Modifier l'article 30 du projet de loi afin que la liste des territoires à soustraire aux activités prévues par la loi soit déterminée par règlement plutôt que par arrêté, en consultation avec les municipalités et les municipalités régionales de comté.

PRÉSENTÉ À :

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

1.4 Périmètres d'urbanisation

L'UMQ salue les mesures mises en place à l'article 31 afin de protéger les périmètres d'urbanisation, tout en permettant certaines exceptions. Ces mesures reconnaissent la diversité des réalités municipales au Québec, incluant les municipalités ayant un fort historique minier.

Pour ce qui est du mécanisme d'exception permettant d'autoriser, à la demande de la MRC et en consultation avec la municipalité concernée, la tenue d'activités prévues par la loi à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation, l'UMQ estime qu'un processus plus direct serait souhaitable. Les municipalités étant les premières responsables de la planification locale et les mieux placées pour évaluer les impacts de telles activités sur leur territoire, il serait plus logique et plus efficace qu'elles puissent s'adresser directement au ministre pour formuler une demande d'exception, sans devoir transiter par la MRC.

Recommandation n° 4 : Modifier ainsi l'article 31 pour que ce soient les municipalités, au lieu des MRC, qui puissent faire les demandes d'autoriser les activités prévues par la loi dans le périmètre d'urbanisation, par souci d'efficacité :

31. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 142, des suivants :

(...)

« 142.3. Une municipalité ~~régionale de comté peut, après consultation de la municipalité~~-locale où est situé le terrain dans lequel les réservoirs souterrains et les fluides ont été soustraits peut, en vertu de l'article 142.2 ~~ou à la demande de cette dernière,~~ demander au ministre, par résolution, la levée partielle ou totale de cette soustraction. (...) »

1.5 Zones tampon

Le projet de loi prévoit à l'article 31 que le gouvernement puisse, par règlement, déterminer les cas et les conditions suivant lesquels une disposition de « zone tampon » (zones qui doivent être laissées libres, entre des constructions ou entre des usages différents), dans un règlement de zonage municipal, pourrait empêcher la tenue de travaux.

Les municipalités locales doivent pouvoir conserver leur pouvoir de réglementer à ce sujet afin d'éviter les conflits d'usage potentiels, de favoriser l'acceptabilité sociale et d'assurer une cohérence dans l'aménagement du territoire. Ainsi, les règlements de zonage devraient pouvoir prévoir des zones tampons sans contraintes gouvernementales. Les outils de planification (OGAT, schéma et plan d'urbanisme) pourraient permettre un encadrement des restrictions ou conditions d'implantation des zones tampon par les règlements de zonage. Ces mécanismes déjà intégrés dans la planification territoriale devraient être privilégiés contrairement à une imposition de conditions par le gouvernement par voie réglementaire. Une telle approche est rigide et ne permet pas une adaptation aux réalités locales.

Recommandation n° 5 : Modifier l'article 31 du projet de loi afin de prévoir explicitement l'obligation de respecter les zones tampons définies dans les règlements de zonage municipaux.

PRÉSENTÉ À :

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

1.6 Gestion des nuisances

La gestion des nuisances (bruit, poussière, vibrations, etc.) relève des municipalités, qui émettent habituellement elles-mêmes les permis pour les travaux sur leurs territoires. Dans le cas des activités autorisées par le projet de loi, les licences et autorisations de travaux seront délivrées par le gouvernement. Ainsi, les municipalités risquent d'avoir davantage de difficulté à intervenir auprès des entreprises responsables de nuisances, celles-ci pouvant invoquer leur licence ministérielle pour contester l'application des règlements locaux.

Pour préserver l'efficacité du contrôle municipal, le cadre d'autorisation gouvernemental doit explicitement intégrer les règlements municipaux en matière de nuisances comme conditions obligatoires à respecter. Sans cet arrimage, la capacité d'intervention des municipalités sera affaiblie, au détriment de la qualité de vie des citoyennes et citoyens et de la cohabitation harmonieuse des usages.

Recommandation n° 6 : Inclure dans la loi une obligation pour le ministre d'assortir toute licence ou autorisation de travaux d'une condition exigeant le respect des règlements municipaux relatifs aux nuisances, afin d'assurer la cohérence des interventions et de préserver la capacité des municipalités à protéger la qualité de vie de leurs citoyennes et citoyens.

2. Processus d'attribution des licences

2.1 Mesures pour éviter des licences dormantes

Dans l'article 9 du projet de loi, il est prévu que le titulaire d'une licence doit réaliser, par période, un minimum de travaux sur le territoire visé par sa licence. Le gouvernement détermine ensuite, par règlement :

- La valeur ou la nature des travaux à réaliser ainsi que la période de réalisation de ces travaux ;
- Les conditions et la méthode de calcul applicables au versement d'un montant à titre de compensation en cas de défaut du titulaire de réaliser les travaux requis ;
- Les conditions applicables, pour une période, à une réduction des travaux requis ;
- Les cas où le ministre peut refuser en tout ou en partie des travaux déclarés par le titulaire d'une licence.

L'objectif de ce mécanisme est d'éviter la présence de licences dormantes ou inactives, c'est-à-dire conservées sans intention réelle de réaliser des travaux, dans l'attente d'un contexte économique plus favorable ou dans un but spéculatif. L'expérience du régime minier illustre clairement les risques associés à la dormance : une proportion importante de claims y demeure inactive, ce qui génère de la spéculation, mobilise inutilement des superficies considérables du territoire et crée de l'incertitude pour les communautés locales, qui ne savent pas si des travaux pourraient débiter du jour au lendemain.

PRÉSENTÉ À :

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

Il est donc essentiel que les critères déterminés par règlement soient suffisamment exigeants pour prévenir la dormance et dissuader toute forme de spéculation. À cet égard :

- Le minimum de travaux requis doit être substantiel, refléter une intention réelle de développer le projet et empêcher que des licences soient conservées « à moindre coût »;
- La compensation financière en cas de défaut doit être élevée, de manière à éliminer tout avantage économique lié à l'inaction;
- Les possibilités de réduction des travaux requis doivent être limitées et balisées, afin d'éviter qu'elles deviennent un mécanisme de contournement;
- Le nombre de renouvellements de la licence, sans réalisation de travaux, doit être balisé et limité.

Ces mesures seront indispensables pour assurer un déploiement structuré, crédible et transparent de la filière, ainsi que pour garantir la stabilité des territoires et des communautés concernées.

Recommandation n° 7 : Modifier ainsi l'article 21 du projet de loi afin d'éviter les licences dormantes et de prévoir un nombre maximal de renouvellements d'une licence lorsque le titulaire ne réalise pas, pour une période donnée, les travaux requis :

9. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 15, de la section suivante :

SECTION III

ATTRIBUTION D'UNE LICENCE

(...)

21. Le titulaire d'une licence autorisant la recherche d'un réservoir souterrain ou d'un fluide doit réaliser, par période, un minimum de travaux sur le territoire visé par sa licence.

Le gouvernement détermine par règlement :

1° la valeur ou la nature des travaux à réaliser ainsi que la période de réalisation de ces travaux;

2° les conditions et la méthode de calcul applicables au versement d'un montant à titre de compensation en cas de défaut du titulaire de réaliser les travaux requis;

3° les conditions applicables, pour une période, à une réduction des travaux requis;

4° les cas où le ministre peut refuser en tout ou en partie des travaux déclarés par le titulaire d'une licence.;

PRÉSENTÉ À :

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

5° le nombre maximal de renouvellements d'une licence en cas de défaut, par le titulaire, de réaliser les travaux requis pour une période donnée.

(...)

2.2 Délégation du pouvoir d'expropriation aux propriétaires de licences

Le projet de loi prévoit, à l'article 9, la possibilité pour le gouvernement de déléguer aux titulaires de licences des pouvoirs d'expropriation. Ainsi, lorsqu'un titulaire n'arrive pas à obtenir l'autorisation du propriétaire ou du locataire d'un terrain pour y exécuter les travaux nécessaires, il pourrait être autorisé à acquérir les droits d'accès ou les biens par expropriation.

L'expropriation constitue un pouvoir exceptionnel, historiquement réservé aux autorités publiques, et limité à des fins d'utilité publique. Il s'agit d'une mesure de dernier recours qui entraîne des conséquences significatives pour les propriétaires concernés. Au-delà de la perte potentielle d'un bien, la simple menace d'expropriation crée un climat d'incertitude et de stress pour les personnes visées. Par sa nature intrusive, ce pouvoir exige un encadrement rigoureux et transparent. L'UMQ est préoccupée par l'octroi d'un tel pouvoir pour les activités de recherche et d'exploitation de réservoirs souterrains et de certains fluides.

Il existe déjà, à l'article 235 de la *Loi sur les mines*, la possibilité pour le gouvernement de déléguer un pouvoir d'expropriation aux titulaires de droits miniers. Cette possibilité a généré de vives réactions chez plusieurs citoyennes et citoyens, notamment à Gatineau lorsque 722 propriétaires ont été informés de claims miniers sur leurs terrains en 2023. La présence de nombreux claims miniers dormants a exacerbé la situation, les propriétaires ne sachant pas si un projet allait éventuellement se concrétiser ni si une expropriation demeurerait possible. La mise en place de mesures afin de limiter les licences dormantes, ou inactives, est donc également essentielle afin d'éviter de reproduire les erreurs du régime minier.

La délégation des pouvoirs d'expropriation à des intérêts privés peut entraîner des effets non négligeables sur l'acceptabilité sociale et la confiance de la population, d'où la nécessité d'un encadrement renforcé dans le cadre du présent projet de loi. Pour cette raison, l'UMQ considère que les conditions entourant l'expropriation devraient être déterminées par règlement, à la suite d'une consultation formelle des municipalités et des MRC, qui sont les mieux placées pour évaluer les impacts locaux.

De plus, les risques d'avoir à recourir à l'expropriation seraient significativement réduits si les municipalités et les MRC étaient consultées en amont de l'émission des licences, notamment pour identifier les territoires à exclure. Une planification territoriale concertée permet de prévenir les conflits et de réserver l'expropriation à des situations véritablement exceptionnelles.

Recommandation n° 8 : Modifier l'article 9 du projet de loi afin de prévoir que la délégation du pouvoir d'expropriation aux titulaires de licences soit encadrée par règlement, lequel devra être élaboré en consultation avec les municipalités et les MRC :

PRÉSENTÉ À :

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

9. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 15, de la section suivante :

« SECTION III « ATTRIBUTION D'UNE LICENCE
(...) »

22. Le titulaire d'une licence a droit d'accès à l'intérieur du périmètre visé par celle-ci.

Lorsque la licence est attribuée à l'égard d'une terre privée ou louée par l'État, le titulaire doit obtenir l'autorisation écrite du propriétaire ou du locataire au moins 30 jours avant d'y accéder ou peut acquérir de gré à gré tout droit réel ou bien nécessaire pour accéder au périmètre et y exécuter ses travaux. À défaut d'entente, le gouvernement peut, dans le cas d'une licence pour l'exploitation d'un réservoir souterrain ou d'un fluide, *selon les critères et modalités prévues par règlement aux conditions qu'il détermine*, autoriser le titulaire à acquérir ces droits réels ou ces biens par expropriation, conformément à la Loi concernant l'expropriation (chapitre E-25), pour lui permettre d'accéder au périmètre et d'y exécuter ses travaux. Une telle autorisation ne peut être accordée qu'à titre de dernier recours.

Lorsque le périmètre de la licence se trouve sur le territoire d'une municipalité locale, le titulaire avise par écrit cette dernière ainsi que la municipalité régionale de comté des travaux qui seront exécutés au moins 45 jours avant le début de ces travaux. (...)

3. Garanties financières pour la sécurisation, fermeture, réaménagement et restauration des sites

L'article 16 du projet de loi prévoit que les travaux de fermeture, de sécurisation et de restauration d'un site doivent respecter les normes déterminées par règlement, qui peut prévoir le versement de garanties financières. Cette approche laisse au gouvernement une marge de manœuvre qui pourrait rendre ces garanties optionnelles. Selon l'UMQ, celles-ci doivent être obligatoires, et ce pour protéger l'environnement et les finances publiques. En effet, l'expérience québécoise démontre que lorsque des entreprises ne sont plus solvables ou cessent leurs activités, la responsabilité de restaurer les sites revient à l'État. Au Québec, le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) a la responsabilité des 338 sites miniers abandonnés sans responsables connus ou solvables. Le gouvernement doit donc en assumer la restauration, à même les fonds publics. Au 31 mars 2025, le coût du passif environnemental lié à ces sites atteignait 1,25 G\$.

Ces situations illustrent concrètement le risque associé à des garanties facultatives : si une entreprise fait faillite, comme cela s'est produit dans plusieurs sites miniers au Québec, le gouvernement se retrouve alors dans l'obligation d'assumer les coûts de restauration.

Le projet de loi vient encadrer des filières émergentes dont les pratiques, la solidité financière et les risques opérationnels sont encore peu documentés. Dans ce contexte, il est impossible de présumer de

PRÉSENTÉ À :

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

la stabilité ou de la pérennité des entreprises qui mèneront ces activités. Même si les travaux envisagés ne présentent pas l'ampleur d'une exploitation minière traditionnelle, ils impliquent néanmoins la réalisation d'ouvrages profonds et complexes, notamment des puits pouvant atteindre plusieurs centaines de mètres, voire quelques kilomètres de profondeur dans le cas du stockage permanent de carbone. Une approche prudente est de mise. En l'absence de garanties financières obligatoires, tout abandon ou défaut de conformité pourrait entraîner des coûts substantiels pour l'État et un risque environnemental durable.

Recommandation n° 9 : Modifier ainsi l'article 16 du projet de loi de manière à rendre obligatoires les garanties financières pour la restauration des sites prévues à l'article 74 :

16. Les sous-sections 1 à 8 de la section VI du chapitre III de cette loi, comprenant les articles 72 à 100, sont remplacées par les articles suivants :

(...)

74. Toute personne qui réalise des travaux conformément à l'article 72 doit procéder à la sécurisation, à la fermeture, au réaménagement et à la restauration du site visé conformément aux normes déterminées par règlement du gouvernement.

Le règlement peut doit prévoir le versement de garanties financières, dont le montant est déterminé par le ministre, ainsi que des cas et des conditions suivant lesquels la sécurisation, la fermeture, le réaménagement ou la restauration du site doit faire l'objet d'autorisations ou de déclarations de satisfaction du ministre. (...)

4. Retombées financières locales

Les activités de recherche et d'exploitation de réservoirs souterrains ont un impact significatif sur l'utilisation du territoire et mobilisent des infrastructures locales, en plus de comporter certains risques. Dans ce contexte, il apparaît cohérent que les municipalités soient compensées pour ces impacts, à l'instar du régime applicable pour les éoliennes qui prévoit le versement de redevances aux municipalités.

En retournant une partie des retombées financières aux municipalités, la collaboration locale essentielle au déploiement de projets serait consolidée. En effet, les redevances locales représentent un levier concret pour favoriser l'acceptabilité sociale. Les différents secteurs d'activités qui seront encadrés par ce Projet de loi, comme le captage et le stockage du carbone, demeurent des technologies en émergence qui soulèvent des questions quant à leur impact sur les populations avoisinantes. Un partage des retombées avec les communautés permet de renforcer l'adhésion citoyenne, de réduire les risques de contestation des projets, et, ultimement, permet de créer les conditions nécessaires à la multiplication de projets sur le territoire.

Un partage des retombées soutient ainsi un objectif important pour le gouvernement du Québec, soit d'accélérer le développement de projets. Lorsque les municipalités disposent d'une part des bénéfices,

PRÉSENTÉ À :

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

elles deviennent des partenaires de premier plan pour renforcer l'acceptabilité sociale, faciliter la planification, améliorer la mobilisation citoyenne et réduire les délais liés à la contestation publique. Cela permettrait au gouvernement du Québec d'avancer plus rapidement et plus efficacement vers la mise en place de projets nécessaires à l'atteinte de ses cibles climatiques.

Recommandation n° 10 : Prévoir, dans le projet de loi et ses règlements d'application, le versement de redevances aux municipalités touchées par les activités de recherche et d'exploitation de réservoirs souterrains et de certains fluides, ainsi que les modalités de calcul, de versement et de transparence associées.

5. Gestion des risques et protection des écosystèmes

Le projet de loi ouvre la voie à des activités de stockage temporaire du carbone, qui consistent à entreposer temporairement le dioxyde de carbone dans des réservoirs naturels ou artificiels. Contrairement au stockage permanent, ce type de stockage comporte des risques d'inversion, c'est-à-dire des risques de libération du carbone précédemment stocké, notamment à la suite de perturbations, d'événements climatiques extrêmes ou de défaillances opérationnelles. Ainsi, si le gouvernement décidait d'autoriser et d'encadrer ces activités par voie réglementaire, il devrait procéder avec une grande prudence, en s'assurant de mettre en place toutes les mesures nécessaires pour éviter que ces solutions temporaires ne compromettent les bénéfices climatiques attendus ou la stabilité des écosystèmes. En effet, des fuites de dioxyde de carbone peuvent notamment entraîner des conséquences sur les sols et la végétation.

Dans son huitième avis, *Définir l'ambition climatique du Québec : Cibles et trajectoires de décarbonation*, le Comité consultatif sur les changements climatiques émet une recommandation concernant la gestion des risques associés au stockage temporaire de carbone. Il souligne l'importance que le gouvernement élabore, pour les écosystèmes, un plan de gestion des risques d'inversion et des risques associés aux perturbations naturelles et aux aléas climatiques.

L'UMQ appuie et partage cette recommandation et souhaite la mettre de l'avant dans le cadre de l'analyse du projet de loi, considérant les risques spécifiques associés au stockage temporaire du carbone.

Recommandation n° 11 : Prévoir que tout règlement permettant le stockage temporaire de carbone doit contenir une obligation gouvernementale d'élaborer, pour les écosystèmes, un plan de gestion des risques d'inversion des stocks de carbone et d'adaptation aux perturbations naturelles et aux aléas climatiques.



POUR DE PLUS AMPLES
RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ
COMMUNIQUER AVEC :

Madame Marie-Dominique Giguère
Conseillère aux politiques

Tel. : 514 282-7700, poste 289 2020, boulevard Robert-Bourassa
Courriel : mdgiguere@umq.qc.ca Montréal (QC) H3A 2A5