

CAPERN-021M

C. P. PL 17

Loi modifiant Loi stockage gaz naturel
pétrole réservoirs souterrains et certaines conduites



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

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 NO 17

1^{er} juin 2026

MÉMOIRE



LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Depuis sa fondation en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) fait entendre la voix des régions du Québec. Convaincue que la force du nombre peut faire la différence, la FQM accorde une priorité absolue à ses 1 050 membres répartis sur l'ensemble du territoire québécois et à la défense de leurs intérêts politiques et économiques. Elle favorise l'autonomie municipale, travaille activement à accroître la vitalité des régions et offre un large éventail de services aux municipalités et MRC. Le dynamisme, la créativité, ainsi que l'esprit de concertation et d'innovation qui animent les élus-es municipaux inspirent ses réflexions et façonnent ses actions au quotidien.

MISSION

Défendre les intérêts politiques et économiques des régions, en fournissant aux organisations municipales, dans un but non lucratif, un pôle d'expertises leur permettant de s'acquitter pleinement de toutes leurs responsabilités actuelles et futures.

VISION

Faire du Québec de demain le Québec de toutes les régions en permettant aux municipalités du territoire d'offrir des milieux de vie dynamiques et prospères à leurs citoyens, en leur donnant accès à des services de qualité, dans le respect des réalités régionales.

VALEURS

Dans le but de réaliser notre mission et notre vision, la Fédération, nos administrateurs et chaque membre de notre équipe sont guidés par les valeurs suivantes :

L'intégrité

La réussite de l'organisation est fondée sur la confiance que nous accordent les municipalités locales et régionales. Pour conserver celle-ci, nos décisions sont prises dans le respect de la mission, de la vision et des valeurs de notre organisation.

L'imagination

Face aux situations inhabituelles et dans un esprit d'entreprise, nous concevons et proposons à nos collègues et partenaires des solutions innovantes permettant de sortir des sentiers battus et de nous distinguer, tout en respectant nos valeurs.

La rigueur

Nous agissons de façon professionnelle en utilisant l'ensemble de nos connaissances, en considérant tous les aspects d'une situation et en respectant la parole donnée.

La proactivité et le travail d'équipe

Notre agilité et nos connaissances nous permettent d'anticiper les situations nouvelles et de résoudre activement les problèmes de notre organisation ou ceux de nos partenaires, et ce, grâce à la complémentarité de notre équipe et la collaboration qui nous anime.

L'engagement

L'action de chacun des membres de notre équipe est motivée par la passion et guidée par la volonté de réussir notre mission ainsi que par la vision de l'organisation



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Commentaires généraux.....	5
1. Compétences municipales en aménagement du territoire	6
2. De nombreux règlements à venir.....	7
3. Ancrage territorial et retombées économiques.....	7
4. Protection du territoire et sécurité.....	9
Conclusion.....	11
Résumé des recommandations.....	12



INTRODUCTION

Le 5 février 2026, à l'Assemblée nationale, le ministre délégué à l'Économie et aux Petites et Moyennes Entreprises, M. Samuel Poulin 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*. Ce projet de loi a ensuite été attribué au ministre Daniel Bernard.

Ce projet de loi prévoit modifier la *Loi sur le stockage de gaz naturel et sur les conduites de gaz naturel et de pétrole* afin principalement de permettre et d'encadrer la recherche de réservoirs souterrains et de certains fluides. Cette loi change de nom pour la *Loi encadrant les réservoirs souterrains et certaines conduites*.

Il est important de préciser que cette loi ne vise toutefois pas à encadrer ou permettre les activités qui sont interdites depuis l'adoption de *la Loi mettant fin à la recherche d'hydrocarbures ou de réservoirs souterrains, à la production d'hydrocarbures et à l'exploitation de la saumure*.

D'emblée, la FQM tient à exprimer son appui aux objectifs de ce projet de loi. Dans le contexte de l'émergence de la technologie de captage et de stockage permanent de carbone et aux projets potentiels d'exploration d'hydrogène blanc, il est essentiel de déterminer le cadre législatif et réglementaire.

Les municipalités québécoises ont besoin de cet encadrement pour établir la conformité de ces nouvelles activités avec leur vision d'aménagement et de développement territorial. Elles sont aussi sollicitées par des entreprises qui désirent porter des projets, créant des opportunités de développement économique. Le projet de loi est la première étape en vue du développement d'une éventuelle filière.

Néanmoins, la FQM constate que le projet de loi fait peu de cas de la reconnaissance du rôle des municipalités en matière d'aménagement et de développement et que la force du schéma d'aménagement des MRC n'est pas reconnue comme il se doit.

La Fédération québécoise des municipalités (FQM) remercie les membres de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de l'opportunité qui lui est offerte de présenter ses commentaires sur ce projet de loi. Nous sommes persuadés que les préoccupations soulevées et les propositions incluses dans ce mémoire seront considérées avec attention par le gouvernement et l'ensemble des élus de l'Assemblée nationale.



COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Avec ce projet de loi, le gouvernement désire baliser le stockage de carbone et la recherche et l'exploitation d'hydrogène naturel. Le stockage permanent de carbone est une technique promue par plusieurs dans la lutte aux changements climatiques et le contrôle des émissions de gaz à effets de serre, mais même si les projets au Québec sont encore embryonnaires, le gouvernement estime qu'un encadrement est requis.

De plus, le projet de loi propose un encadrement pour l'exploitation d'hydrogène blanc présent dans certaines formations géologiques comme la serpentine. L'hydrogène blanc est présenté comme une source d'énergie avec un coût de production relativement bas qui pourrait s'ajouter aux modes de production énergétique au Québec et le gouvernement estime que l'absence d'encadrement légal et réglementaire peut causer certaines inquiétudes dans les communautés. En effet, plusieurs municipalités et des MRC sont actuellement interpellées par les promoteurs pour des projets sur leur territoire et l'absence de balises pose problème.

L'exploitation d'une nouvelle ressource comme l'hydrogène blanc peut présenter des perspectives intéressantes, mais l'impact sur les communautés locales doit aussi être considéré. La FQM rappelle que l'aménagement du territoire est de compétence municipale et que nos membres doivent être associés sur tout encadrement éventuel pour la prospection et l'exploitation de cette ressource. Si le potentiel s'avère et que les conditions nécessaires de sécurité et de protection de l'environnement sont réunies, les municipalités et les MRC pourraient aussi être des partenaires de ces projets. Compte tenu de ces éléments, le choix du gouvernement de proposer des projets pilotes est judicieux.

La FQM exprime par les commentaires et recommandations de ce mémoire la volonté du milieu municipal à participer le plus en amont possible aux réflexions qui porteront sur la mise en œuvre de la loi et les conditions d'implication des communautés locales.



1. COMPÉTENCES MUNICIPALES EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les municipalités locales et régionales sont au cœur de la planification du territoire. Alors que les MRC sont responsables de la planification de l'aménagement du territoire à l'échelle régionale, selon une vision et dans le respect des orientations gouvernementales, les municipalités locales en assurent la mise en œuvre et adoptent les outils de planification et de règlementation.

L'adoption du schéma d'aménagement et de développement est le résultat d'un processus structuré qui repose sur la connaissance fine du territoire, la consultation des parties prenantes et de la population de même qu'une approbation gouvernementale.

Dans le contexte législatif actuel, alors que le milieu municipal est responsable de ce qui se passe sur le territoire, le gouvernement contrôle ce qui est sous la surface. Cette situation crée des situations conflictuelles où l'intérêt collectif, l'acceptabilité sociale et les décisions prises dans le cadre du processus de planification territoriale peuvent être contrés par une décision unilatérale du gouvernement en faveur de l'exploitation de ressources souterraines et d'intérêts économiques autres. Les questions entourant la protection des nappes phréatiques et des ressources aquifères sont particulièrement sensibles.

La FQM a réitéré plusieurs fois sa demande que l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), qui accorde préséance à la *Loi sur les mines* sur les schémas d'aménagement et de développement des MRC ainsi que sur les règlements de zonage et de lotissement des municipalités, soit abrogé.

L'article 52 du projet de loi modifie l'article 246 de la LAU, en y ajoutant la recherche ou l'exploitation d'un réservoir souterrain ou d'un fluide:

« 52. L'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) est modifié par le remplacement, dans le premier alinéa, de « le stockage de gaz fait conformément à la Loi sur le stockage de gaz naturel et sur les conduites de gaz naturel et de pétrole » par « la recherche ou l'exploitation d'un réservoir souterrain ou d'un fluide fait conformément à la Loi encadrant les réservoirs souterrains et certaines conduites. »

Par cohérence avec ses demandes répétées, la FQM fait cette première recommandation.

Recommandation n°1

La FQM demande de retirer l'article 52 qui modifie l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.



2. DE NOMBREUX RÈGLEMENTS À VENIR

Comme on le voit de plus en plus, le projet de loi laisse une grande place au fait que de nombreux éléments soient déterminés par voie réglementaire.

Ainsi, on constate que les conditions d'attribution et d'exercice d'une licence seront déterminées par règlement. Le projet de loi habilite aussi le gouvernement à encadrer, par règlement, les normes applicables à la réalisation de travaux, les fluides et activités visées par une licence, les mesures de surveillance des sites, les modalités pour autoriser des projets pilotes et de nombreux autres éléments.

« 17. Le ministre peut attribuer une licence à une personne dans les cas et aux conditions prévus par règlement du gouvernement.

18. Le gouvernement détermine, par règlement, les conditions d'exercice d'une licence, notamment les cas où une entente doit être conclue avec un titulaire d'un droit minier au sens de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1).

Une entente visée au premier alinéa lie tout acquéreur de la licence ou du droit minier.

Le ministre peut assortir une licence de conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire, à assurer l'exercice optimal des activités qu'elle autorise, la santé et la sécurité des personnes, la sécurité des biens et la protection de l'environnement ou à favoriser l'implication des communautés locales. »

Compte tenu des effets encore méconnus des réglementations à venir et du rôle fondamental des municipalités en matière d'aménagement et de développement du territoire, il est essentiel que l'élaboration des règlements soit réalisée en collaboration avec le milieu municipal.

Recommandation n°2

La FQM demande que la mise en œuvre de la Loi, les règlements qui en découleront et toute mesure soient basés sur la reconnaissance et le respect des compétences municipales en aménagement du territoire et en urbanisme.

3. ANCRAGE TERRITORIAL ET RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

Les municipalités sont appelées à jouer un rôle de catalyseur de la participation publique et de favoriser l'acceptabilité sociale de projets. Dans le contexte où le stockage permanent de carbone, l'exploration et, éventuellement, l'exploitation d'hydrogène naturel sont des procédés émergents et comportant plusieurs inconnues, l'adhésion des communautés représentera un défi.



Les municipalités peuvent déterminer, par zonage, des mécanismes de cohabitation des usages. Le projet de loi prévoit des cas où un réservoir souterrain ou un fluide peut être soustrait à toute activité de recherche ou d'exploitation, notamment dans un périmètre d'urbanisation ou une aire protégée. C'est d'ailleurs le cas dans la *Loi sur les mines*, où des périmètres peuvent être soustraits à l'activité minière.

Le projet de loi prévoit, comme pour l'exploration et l'exploitation minière, qu'une MRC peut demander, après 10 ans de la levée d'une soustraction et après avoir consulté la municipalité concernée, le rétablissement en tout ou en partie de la levée de la soustraction.

De plus, le projet de loi prévoit un mécanisme et les obligations pour que des conditions de réalisation de travaux soient intégrées dans la réglementation municipale. Il prévoit également la possibilité pour une municipalité, dans certains cas et aux conditions déterminées par règlement du gouvernement, d'empêcher la réalisation de travaux.

Les articles concernant la délivrance d'une licence mentionnent que le gouvernement peut déterminer, par règlement, des conditions qui favorisent l'implication des communautés locales. Les modalités favorisant cette implication ne sont pas explicitées. La consultation des autorités municipales le plus tôt possible dans le processus et préalablement à toute décision doit être ajoutée au projet de loi.

À cet égard, la FQM considère que l'article 20, qui prévoit que lorsqu'une licence est attribuée, le titulaire de la licence qui doit en informer la municipalité locale et la MRC dans les 30 jours ne tient pas compte de la compétence municipale en aménagement et qu'il est essentiel qu'elles soient consultées en amont pour pouvoir influencer ou modifier les conditions d'attribution de la licence.

Il en va de même pour l'article 22 qui prévoit que le détenteur de licence doit aviser par écrit la municipalité locale ou la MRC des travaux qui seront exécutés 45 jours à l'avance. La FQM est d'avis que la transmission d'un avis est un pas dans la bonne direction, mais que c'est peu. Tout avis devrait être demandé suffisamment tôt dans le processus pour que la municipalité puisse faire une analyse des impacts et, au besoin, proposer des ajustements.

« **22.** Le titulaire d'une licence a le 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, 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.

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. »



Pour ces raisons, la consultation et les mécanismes pour valider la conformité des activités prévues avec les orientations locales et régionales dès les premières étapes et de manière officielle sont nécessaires. Les municipalités doivent avoir la possibilité d'influencer les décisions le plus tôt possible afin d'assurer la cohérence des activités sur le territoire.

Recommandation n°3

La FQM demande que le projet de loi soit revu pour y ajouter la consultation des autorités municipales préalablement à toute décision comme émission de licence, autorisation de travaux, délimitations de territoires de projets pilotes, réglementation et toute autre activité ayant une incidence sur l'aménagement du territoire.

Plus précisément : ajouter l'obligation formelle d'obtenir un avis de la MRC et de la municipalité confirmant la conformité avec le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme.

La FQM salue la volonté exprimée dans le projet de loi de viser la maximisation des retombées économiques. La notion de redevances sur les ressources naturelles ou encore de la participation des communautés locales aux projets, comme dans le contexte de projets d'énergie éolienne, peut contribuer à la fois à l'acceptabilité sociale des projets et à la vitalité des communautés qui accueilleront de tels projets.

« 19. Le gouvernement peut, pour des motifs raisonnables et au moment de l'attribution d'une licence ou au moment de son renouvellement, exiger la maximisation des retombées économiques en territoire québécois de la réalisation des activités qu'elle vise. »

4. PROTECTION DU TERRITOIRE ET SÉCURITÉ

Il a été mentionné d'entrée de jeu que les réservoirs souterrains pour la captation permanente du carbone tout comme l'exploration et l'exploitation de l'hydrogène naturel sont des procédés technologiques relativement nouveaux. Des inquiétudes sont soulevées par divers intervenants tant sur le plan des impacts environnementaux que sur les risques liés à la sécurité des personnes.

Les municipalités ont des obligations afin de garantir la qualité de l'eau ainsi que la protection de l'environnement. La *Loi sur la sécurité civile visant à favoriser la résilience aux sinistres (RLRQ c. S-2.4)* prévoit également que les municipalités sont les premières autorités responsables de l'intervention en matière de sécurité civile.

Il est essentiel que le gouvernement veille et s'assure que les mesures de sécurité les plus rigoureuses soient établies. Or, comme pour de nombreux aspects, le projet de loi est muet à ce sujet, laissant à une réglementation à venir, le rôle de définir les balises et conditions.



Pour citer un exemple, l'article 16 du projet de loi introduit le nouvel article 72 de la *Loi sur le stockage de gaz naturel et sur les conduites de gaz naturel et de pétrole*, qui deviendrait la *Loi encadrant les réservoirs souterrains et certaines conduites*.

« **72.** Nul ne peut réaliser des travaux, incluant l'érection d'une construction ou d'une installation, dans le cadre de l'application de la présente loi, sauf conformément à ce qui est prévu par règlement du gouvernement.

Ce règlement prévoit :

1° les travaux qui peuvent être réalisés par un titulaire d'une licence avec l'autorisation du ministre et les conditions d'obtention de cette autorisation;

2° les cas et les conditions suivant lesquels des travaux peuvent être réalisés par un titulaire d'une licence sans l'autorisation du ministre;

3° les cas et les conditions suivant lesquels une autre personne que le titulaire d'une licence est autorisée à réaliser des travaux en vertu du paragraphe 1° ou 2°;

4° les conditions de réalisation des travaux ainsi que les obligations du titulaire d'une licence ou d'une personne autorisée à réaliser des travaux en vertu du paragraphe 3°.

Le ministre peut assortir une autorisation visée au paragraphe 1° du deuxième alinéa d'autres conditions qu'il estime appropriées afin, notamment, d'assurer la santé et la sécurité des personnes, la sécurité des biens et la protection de l'environnement et de favoriser l'implication des communautés locales. »

La FQM estime qu'un encadrement législatif du stockage du carbone ou de l'hydrogène blanc devrait prévoir le lien avec les municipalités, compte tenu de leur rôle central en sécurité civile. Bien qu'elles soient responsables de la protection des personnes et des biens en vertu de la Loi sur la sécurité civile, leurs pouvoirs demeurent limités dans le contexte de l'exploitation des ressources du sous-sol. C'est pourquoi la mise en place de dispositifs favorisant leur participation et leur capacité d'intervention doit être mise en place, tout comme l'identification claire des responsabilités.

Recommandation n°4

Demander que l'élaboration et la mise en place des mesures de protection du territoire et de sécurité se réalisent avec la participation des municipalités; et prévoir que les garanties de responsabilités, garanties financières et les interventions de sécurité civile ou d'intervention d'urgence ne soient pas à la charge des municipalités.



CONCLUSION

La Fédération québécoise des municipalités réitère son appui aux objectifs du projet de loi qui permet de baliser le développement de ces nouvelles filières. Le caractère novateur de ces technologies et l'importance de permettre aux entreprises et aux communautés québécoises de tirer profit d'opportunités économiques exigent néanmoins de la prudence.

Le projet de loi prévoit que des projets pilotes seront autorisés pour le stockage de carbone et les réservoirs souterrains d'hydrocarbures. Les modalités pour ces projets pilotes seront, elles aussi, déterminées par règlement. Selon les informations disponibles, des entreprises et des communautés sont favorables à voir se concrétiser des projets, donc à mettre de l'avant les conditions propices. C'est pourquoi la FQM invite le gouvernement à éviter la précipitation et à s'assurer de déterminer les meilleures conditions pour que le développement de cette filière énergétique soit respectueux des orientations en matière d'aménagement et de développement du territoire.

Pour ce faire, la FQM rappelle le rôle fondamental et incontournable des municipalités locales et régionales et invite le gouvernement du Québec à instaurer, dès l'élaboration des projets de règlements, une réelle collaboration avec les représentants municipaux.



RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1

La FQM demande de retirer l'article 52 qui modifie l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Recommandation n°2

La FQM demande que la mise en œuvre de la Loi, les règlements qui en découleront et toute mesure soient basés sur la reconnaissance et le respect des compétences municipales en aménagement du territoire et en urbanisme.

Recommandation n°3

La FQM demande que le projet de loi soit revu pour y ajouter la consultation des autorités municipales préalablement à toute décision comme émission de licence, autorisation de travaux, délimitations de territoires de projets pilotes, réglementation et toute autre activité ayant une incidence sur l'aménagement du territoire.

Plus précisément : ajouter l'obligation formelle d'obtenir un avis de la MRC et de la municipalité confirmant la conformité avec le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme.

Recommandation n°4

Demander que l'élaboration et la mise en place des mesures de protection du territoire et de sécurité se réalisent avec la participation des municipalités; et prévoir que les garanties de responsabilités, garanties financières et les interventions de sécurité civile ou d'intervention d'urgence ne soient pas à la charge des municipalités.