

CAPERN-011M

C.P. PL 17

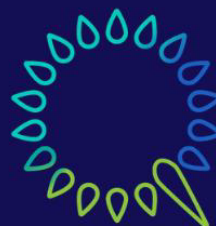
Loi modifiant la Loi sur le stockage de gaz naturel  
pétrole réservoirs souterrains et certaines conduites



# Mémoire sur le **projet de loi 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**

JUIN 2026



Association de  
l'énergie du Québec

## À propos de nous

L'Association de l'énergie du Québec (AÉQ) est un organisme à but non lucratif qui a pour mission de porter la voix des promoteurs, des entreprises, des investisseurs et des sous-traitants impliqués dans le développement de projets énergétiques partout au Québec. En facilitant la collaboration entre les différents acteurs de l'industrie énergétique, en les soutenant dans le développement de leurs projets, en faisant la promotion de l'innovation technologique et en travaillant avec les différents paliers de gouvernement, nous contribuons de manière significative à la croissance économique, tout en soutenant la transition vers des énergies plus propres et plus durables.

L'AÉQ fait la promotion de politiques énergétiques ancrées dans la réalité des besoins du Québec, en tenant compte des demandes actuelles et futures. Nous prônons une transition énergétique juste et efficace, qui permet l'épanouissement du Québec tout en assurant le maintien et l'essor de sa base industrielle et manufacturière.

## Avant-propos

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

Au nom de l'Association de l'énergie du Québec (AÉQ), j'ai le plaisir de vous transmettre notre mémoire dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur 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*.

L'Association souhaite contribuer de manière constructive à vos travaux sur cet enjeu important pour l'avenir énergétique du Québec. Les réservoirs souterrains, le stockage du carbone, l'hydrogène et les autres filières énergétiques qui pourraient être associées à l'utilisation du sous-sol soulèvent des questions complexes d'ordre économique, environnemental, réglementaire et territorial.

L'AÉQ reconnaît l'importance de moderniser le cadre législatif applicable à ces activités. Toutefois, cette modernisation doit se faire avec rigueur, prévisibilité et respect des droits existants. Dans sa forme actuelle, le projet de loi soulève plusieurs préoccupations importantes quant aux investissements déjà réalisés, aux mesures transitoires, aux conditions applicables aux licences, à la responsabilité à long terme, à la protection des données et à la viabilité économique des projets.

Nous espérons que ce mémoire pourra alimenter votre réflexion et contribuer à l'élaboration d'un cadre plus clair, plus équilibré et plus propice au développement responsable des filières énergétiques d'avenir au Québec.

Nous vous remercions de l'attention portée à nos commentaires et demeurons disponibles pour toute discussion complémentaire.

Veuillez agréer, membres de la Commission, mes salutations distinguées.

Catherine Major  
Directrice générale  
Association de l'énergie du Québec

## Sommaire des recommandations

### **Recommandation 1**

Le gouvernement devrait procéder à une analyse d'impact sur les droits existants et les investissements en cours avant l'adoption du projet de loi.

### **Recommandation 2**

Les dispositions laissées à la discrétion réglementaire doivent être précisées dans le texte législatif afin d'assurer la prévisibilité qu'exige le secteur énergétique.

### **Recommandation 3**

Le projet de loi doit indiquer clairement quels droits existants sont maintenus, transformés ou éteints, et prévoir des mesures de transition pour éviter tout effet rétroactif ou expropriation de fait.

### **Recommandation 4**

Les conditions essentielles des licences et le régime de responsabilité après fermeture de site doivent être définis dans la loi afin d'offrir aux promoteurs la prévisibilité nécessaire au financement de projets à long terme.

### **Recommandation 5**

Le projet de loi devrait préciser l'arrimage entre le cadre législatif et les mécanismes de valorisation du carbone séquestré afin de soutenir la viabilité économique des projets de captage et stockage.

### **Recommandation 6**

Des passerelles claires entre les projets pilotes et les licences commerciales doivent être prévues dans la loi pour éviter que l'innovation se heurte à des impasses réglementaires.

### **Recommandation 7**

Le projet de loi devrait définir un équilibre plus clair entre la participation locale et la prévisibilité provinciale afin d'éviter que l'accumulation de mécanismes d'intervention territoriale ne rende les projets énergétiques imprévisibles.

### **Recommandation 8**

Le régime de divulgation des données géoscientifiques doit être précisé pour concilier transparence et protection des renseignements sensibles des promoteurs qui assument les risques initiaux.

### **Recommandation 9**

Le projet de loi doit être complété par des mesures transitoires robustes reconnaissant explicitement les droits accordés, les travaux réalisés et les démarches en cours sous les régimes précédents.

## Résumé exécutif

L'Association de l'énergie du Québec (AÉQ) souhaite contribuer aux travaux de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles entourant 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*.

L'AÉQ regroupe des acteurs qui s'intéressent au développement, à la production, au transport, à l'utilisation et à l'avenir de l'énergie au Québec. Elle vise à favoriser une discussion rigoureuse, réaliste et constructive sur la sécurité énergétique, la transition énergétique, la compétitivité économique et la place que peuvent occuper différentes filières dans le développement du Québec.

L'AÉQ reconnaît l'importance de moderniser l'encadrement applicable aux réservoirs souterrains. Le stockage souterrain, le captage et le stockage du carbone, l'hydrogène et d'autres formes d'innovation énergétique peuvent contribuer à la décarbonation, à la sécurité énergétique et au développement économique. Pour y arriver, le Québec doit toutefois se doter d'un cadre clair, prévisible et respectueux des droits existants.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi n° 17 ne répond pas suffisamment à ces exigences. Il propose une refonte importante du régime applicable aux réservoirs souterrains, notamment en ce qui concerne la propriété des espaces interstitiels, l'attribution de licences, les pouvoirs du gouvernement, les relations avec les municipalités, la protection de certaines données et les responsabilités après la fermeture d'un site. Plusieurs de ces enjeux sont renvoyés à des règlements futurs ou demeurent insuffisamment balisés dans le texte législatif.

L'AÉQ est particulièrement préoccupée par l'incertitude créée à l'égard des droits existants, des investissements déjà réalisés et des projets en cours. Des entreprises ont pu investir dans des travaux géoscientifiques, des analyses techniques, des démarches de caractérisation ou des projets innovants en fonction du cadre juridique alors en vigueur. Une réforme de cette ampleur devrait expliquer clairement comment ces droits, ces démarches et ces investissements seront reconnus.

L'AÉQ ne s'oppose pas au principe d'un encadrement renouvelé. Au contraire, un cadre bien conçu pourrait être utile au Québec. Toutefois, un cadre incomplet ou précipité risque de créer plus d'incertitude que de solutions. En matière énergétique, la prévisibilité réglementaire est essentielle, car les projets exigent souvent des investissements importants, une planification à long terme et une confiance soutenue des investisseurs.

Pour ces raisons, l'AÉQ recommande une révision en profondeur du projet de loi n° 17 qui ne saurait être faite à court terme. Un nouveau texte doit être préparé sur des bases plus solides, à notre avis. Ce nouveau cadre devrait reconnaître les droits existants, prévoir des mesures transitoires robustes, clarifier les conditions applicables aux licences, baliser les responsabilités à long terme, protéger adéquatement les données stratégiques et mieux arrimer les objectifs de transition énergétique avec la réalité économique des projets.

### Un cadre nécessaire, mais qui ne peut être improvisé

Le secteur de l'énergie repose sur des décisions d'investissement à long terme. Les projets liés aux infrastructures, au stockage, au captage du carbone, à l'hydrogène ou à l'utilisation du sous-sol exigent des analyses techniques, des autorisations, des capitaux importants et une forte prévisibilité réglementaire.

Le projet de loi n° 17 ne constitue pas un simple ajustement technique. Il modifie de façon importante l'objet de la loi, la définition de certains concepts clés, les conditions d'accès aux réservoirs souterrains et le rôle de l'État dans leur encadrement. Certains articles, dont ceux qui touchent la définition des réservoirs, l'obligation de licence et les pouvoirs réglementaires du gouvernement, indiquent clairement qu'il s'agit d'une réforme structurante.

Une telle réforme peut être légitime. Toutefois, elle doit être précédée d'une analyse complète de ses effets sur les droits existants, les investissements déjà réalisés, les projets en cours et la capacité du Québec à attirer des investissements dans les filières énergétiques innovantes. Dans sa forme actuelle, le projet de loi donne l'impression d'un travail incomplet, qui laisse trop de questions essentielles à des règlements futurs ou à des interprétations administratives ultérieures.

Le Québec a besoin d'un cadre stable, rigoureux et compétitif. Il ne peut pas se permettre d'envoyer un signal d'incertitude dans un secteur où les décisions d'investissement se prennent sur plusieurs années, voire plusieurs décennies.

#### Recommandation 1

**Le gouvernement devrait procéder à une analyse d'impact sur les droits existants et les investissements en cours avant l'adoption du projet de loi.**

#### Recommandation 2

**Les dispositions laissées à la discrétion réglementaire doivent être précisées dans le texte législatif afin d'assurer la prévisibilité qu'exige le secteur énergétique.**

### Reconnaître les droits existants et éviter l'incertitude juridique

Une des principales préoccupations soulevées par le projet de loi concerne le traitement des droits existants. Le texte prévoit notamment que les réservoirs souterrains, y compris les espaces interstitiels, font partie du domaine de l'État. Cette orientation aurait des conséquences importantes pour des titulaires de droits ou pour des promoteurs qui ont réalisé des travaux en s'appuyant sur le régime antérieur.

L'enjeu n'est pas de contester la capacité de l'État à encadrer le sous-sol, mais plutôt de s'assurer que la réforme soit faite avec rigueur, équité et transparence. Lorsque l'État modifie les règles applicables à un secteur, il doit indiquer clairement quels droits sont maintenus, lesquels sont transformés, lesquels sont éteints et quelles mesures de transition ou de compensation peuvent s'appliquer.

Sans clarification suffisante, le projet de loi tel que déposé contient un effet rétroactif et entraîne une forme d'expropriation de fait. Sans changement, cela serait dommageable, non seulement

pour les entreprises directement touchées, mais aussi pour la réputation du Québec comme territoire d'investissement sûr et qui respecte le droit de propriété.

Le respect des droits existants ne signifie pas que le gouvernement renonce à moderniser le cadre législatif. Il signifie simplement que la modernisation doit se faire sans fragiliser indûment les démarches entreprises, les travaux réalisés et la confiance accordée au cadre juridique alors en vigueur.

### **Clarifier le régime de licences et les responsabilités à long terme**

Le projet de loi crée ou reformule un régime de licences pour la recherche et l'exploitation de réservoirs souterrains ou de certains fluides. Cette approche peut être appropriée, mais plusieurs paramètres essentiels demeurent trop peu définis dans le texte législatif.

Les promoteurs doivent pouvoir comprendre, dès l'adoption d'une loi, les grandes conditions applicables à leurs droits. Ils doivent connaître la durée des licences, les critères de renouvellement, les conditions de maintien, les circonstances pouvant mener à une modification ou à une révocation, ainsi que la portée des pouvoirs discrétionnaires du ministre et du gouvernement. Dans le projet de loi actuel, plusieurs de ces éléments sont renvoyés à des règlements futurs.

Il est normal qu'un régime législatif soit complété par règlement. Toutefois, les éléments fondamentaux qui déterminent la sécurité des titres et la possibilité de financer des projets devraient être suffisamment clairs dans la loi. Sans cette prévisibilité, il devient difficile de financer des projets, d'obtenir l'appui de partenaires et de planifier des investissements de long terme.

La même préoccupation se pose pour la responsabilité après la fermeture d'un site. Les projets de stockage souterrain et de stockage du carbone peuvent s'étendre sur de longues périodes. Le cadre doit donc préciser à quel moment un promoteur peut être libéré de ses obligations, quelles responsabilités demeurent après la fermeture, quelles garanties financières peuvent être exigées et quel rôle l'État assume à long terme. Le projet de loi aborde ces questions, mais il crée plus d'incertitude qu'il ne solutionne de problèmes.

#### **Recommandation 3**

**Le projet de loi doit indiquer clairement quels droits existants sont maintenus, transformés ou éteints, et prévoir des mesures de transition pour éviter tout effet rétroactif ou expropriation de fait.**

#### **Recommandation 4**

**Les conditions essentielles des licences et le régime de responsabilité après fermeture de site doivent être définis dans la loi afin d'offrir aux promoteurs la prévisibilité nécessaire au financement de projets à long terme.**

### **Soutenir l'innovation et la viabilité économique des projets**

Le projet de loi vise des activités qui pourraient contribuer à la transition énergétique, notamment le stockage souterrain, le captage et le stockage du carbone, ainsi que certaines filières liées à

l'hydrogène. Pour que ces technologies se développent réellement, le cadre législatif ne doit pas seulement permettre des projets en théorie, il doit aussi créer les conditions permettant leur réalisation concrète.

Le développement du captage et du stockage du carbone dépend d'un cadre économique clair. Il faut notamment réfléchir à la valorisation du CO<sub>2</sub> séquestré, à la reconnaissance des crédits ou des bénéfices environnementaux associés, à l'arrimage avec les mécanismes québécois ou fédéraux de tarification du carbone, ainsi qu'à l'interaction avec les programmes d'aide ou d'incitation. Le projet de loi demeure silencieux sur ces dimensions.

Les projets pilotes peuvent aussi être utiles pour tester des technologies, des modèles d'affaires ou des approches de gestion des risques. Toutefois, un projet pilote ne devrait pas devenir une impasse réglementaire. Un promoteur qui assume les coûts et les risques d'une démonstration devrait avoir une perspective raisonnable de continuité si le projet atteint ses objectifs et respecte les exigences applicables.

Un cadre qui encourage l'innovation doit donc prévoir des passerelles claires entre les projets pilotes, les autorisations subséquentes et les licences commerciales. À défaut, le Québec risque de décourager précisément les projets qu'il souhaite attirer.

#### Recommandation 5

**Le projet de loi devrait préciser l'arrimage entre le cadre législatif et les mécanismes de valorisation du carbone séquestré afin de soutenir la viabilité économique des projets de captage et stockage.**

#### Recommandation 6

**Des passerelles claires entre les projets pilotes et les licences commerciales doivent être prévues dans la loi pour éviter que l'innovation se heurte à des impasses réglementaires.**

### Pour un cadre réglementaire prévisible et équilibré

L'AEQ reconnaît l'importance de l'acceptabilité sociale, de la protection du territoire, du rôle des municipalités et de la prise en compte des réalités locales. Les projets liés au sous-sol peuvent avoir des impacts concrets sur les communautés, et il est normal que ces enjeux soient intégrés au processus décisionnel.

Toutefois, le projet de loi multiplie les possibilités de restriction, de soustraction, de suspension ou d'intervention territoriale. Certains mécanismes peuvent être justifiés, mais leur accumulation peut créer une grande incertitude pour les promoteurs et pour l'État lui-même. Lorsqu'un projet peut être soumis à plusieurs points de blocage ou à des décisions successives, le risque réglementaire augmente.

Il ne s'agit pas de retirer les municipalités du processus, mais de définir un équilibre plus clair entre la participation locale, l'encadrement provincial et la capacité réelle de réaliser des projets d'intérêt pour le Québec. Le cadre devrait permettre une consultation sérieuse et une protection adéquate du territoire, tout en évitant que les projets compatibles avec les objectifs énergétiques

et environnementaux du Québec soient rendus imprévisibles ou pratiquement impossibles à développer.

La question des données géoscientifiques mérite également une meilleure attention. Les levés, analyses, modèles et essais réalisés par les promoteurs représentent des investissements importants et des actifs stratégiques. La transparence est nécessaire, mais elle doit être conciliée avec une protection suffisante des renseignements sensibles afin d'éviter que les entreprises qui prennent les risques initiaux soient pénalisées.

#### Recommandation 7

**Le projet de loi devrait définir un équilibre plus clair entre la participation locale et la prévisibilité provinciale afin d'éviter que l'accumulation de mécanismes d'intervention territoriale ne rende les projets énergétiques imprévisibles.**

#### Recommandation 8

**Le régime de divulgation des données géoscientifiques doit être précisé pour concilier transparence et protection des renseignements sensibles des promoteurs qui assument les risques initiaux.**

#### Prévoir des mesures transitoires robustes

Le projet de loi ne contient pas de mesures transitoires suffisamment complètes pour les projets en cours, les travaux historiques ou les droits accordés sous les régimes précédents. Cette lacune est majeure et, à elle seule, justifie de prendre une pause et de retourner le projet de loi sur la planche à dessin.

Lorsqu'un gouvernement modifie en profondeur un cadre législatif applicable à un secteur complexe, il doit prévoir un passage clair entre l'ancien et le nouveau régime. Les acteurs qui ont investi sous l'ancien régime doivent savoir comment leurs droits seront traités. Les travaux déjà réalisés doivent être reconnus. Les demandes ou démarches en cours doivent être évaluées de manière prévisible.

Sans mesures transitoires claires, le projet de loi crée une rupture et indique que des investissements passés, des démarches entreprises et des attentes légitimes peuvent être écartés sans reconnaissance suffisante. Une telle approche est incompatible avec une saine gouvernance réglementaire et avec l'objectif de faire du Québec une juridiction crédible pour les investissements dans le domaine de l'énergie. Alors qu'Hydro-Québec entend lever plus de 200 milliards de capitaux sur les marchés au cours des prochaines années, il faut s'assurer que le Québec démontre son respect des investissements dans le domaine de l'énergie.

Les mesures transitoires ne doivent pas être accessoires. Elles sont au cœur de l'équité du régime et de la confiance que les promoteurs pourront accorder au nouveau cadre.

#### Recommandation 9

**Le projet de loi doit être complété par des mesures transitoires robustes reconnaissant explicitement les droits accordés, les travaux réalisés et les démarches en cours sous les régimes précédents.**

## Conclusion

L'AEQ remercie les membres de la Commission de l'attention portée aux enjeux soulevés dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 17. Elle tient également à souligner l'importance du travail parlementaire entourant un texte législatif qui touche directement l'avenir énergétique du Québec, la gestion de son sous-sol, la transition énergétique, la sécurité énergétique et la capacité de développer des projets structurants sur son territoire.

L'AEQ partage l'objectif général d'un encadrement responsable des réservoirs souterrains et des filières énergétiques qui pourraient y être associées. Le Québec doit être capable de moderniser ses lois pour répondre aux besoins de la transition énergétique, de la sécurité énergétique et du développement économique. Cette modernisation doit toutefois se faire avec rigueur, prévisibilité et respect des droits existants.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi n° 17 ne fournit pas un cadre suffisamment clair, complet et prévisible. Il soulève des préoccupations importantes quant aux droits existants, aux investissements déjà réalisés, aux mesures transitoires, aux conditions applicables aux licences, aux responsabilités à long terme, à la protection des données et à la viabilité économique des projets.

L'AEQ ne recommande pas une série d'amendements ponctuels. Les enjeux soulevés sont profonds et ne peuvent être corrigés à la marge. Le texte actuel devrait être retiré afin qu'un nouveau projet de loi puisse être préparé après une analyse plus complète et une consultation plus approfondie des acteurs concernés.

Un nouveau cadre devrait reposer sur des principes simples : reconnaître clairement les droits existants, protéger les investissements réalisés de bonne foi, prévoir des mesures transitoires robustes, assurer la sécurité des titres, clarifier les responsabilités à long terme, protéger les données stratégiques et arrimer les objectifs de transition énergétique avec la réalité économique des projets.

Ces principes sont essentiels à la crédibilité du Québec comme juridiction énergétique. Ils sont aussi nécessaires pour permettre le développement de projets utiles, innovants et compatibles avec les objectifs économiques et environnementaux du Québec.

L'AEQ demeure disponible pour contribuer aux réflexions futures du gouvernement et des parlementaires afin de permettre l'élaboration d'un cadre plus clair, plus équilibré et plus propice au développement responsable des filières énergétiques d'avenir au Québec.