



Commission de l'économie et du travail

CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS  
PUBLIQUES

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

MEMOIRE DE  
L'ASSOCIATION DE L'EXPLORATION MINIÈRE DU QUÉBEC (AEMQ)

20 MAI 2026

20 MAI 2026

## **I. INTRODUCTION ET SOMMAIRE**

### **1.1 Introduction**

L'Association de l'exploration minière du Québec (AEMQ) désire remercier le gouvernement du Québec de nous accorder cette occasion de faire part de nos positions relativement au projet de 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 (PL17) et des modifications apporter à la Loi sur les mines.

L'AEMQ est une association professionnelle et industrielle qui représente les principaux intervenants œuvrant dans le domaine de l'exploration minière. L'Association fut fondée en 1975 par la volonté des artisans du secteur de l'exploration (prospecteurs, géologues, géophysiciens, entrepreneurs, promoteurs, directeurs d'exploration) d'accroître la portée de nos activités et d'appuyer le développement de l'entrepreneuriat minier québécois.

L'AEMQ regroupe plus de 1100 membres individuels (prospecteurs, géologues, géophysiciens, courtiers, fiscalistes, avocats, etc.) et près de 165 membres corporatifs (sociétés juniors d'exploration et de production minière, firmes d'ingénieurs-conseils en géologie, géophysique, entreprises de forages, sociétés de services, équipementiers, etc.).

### **1.2 Sommaire**

L'AEMQ accueille favorablement l'intention générale du projet de loi 17, qui vise à permettre et à encadrer la recherche de réservoirs souterrains et de certains fluides présents naturellement dans le sous-sol, notamment l'hydrogène naturel. L'Association reconnaît la volonté du gouvernement de moderniser le cadre juridique québécois afin de tenir compte de l'évolution des connaissances scientifiques et des nouveaux usages du sous-sol.

Toutefois, plusieurs éléments centraux du régime proposé sont renvoyés à des règlements à venir, notamment en ce qui concerne l'attribution et l'exercice des licences, les normes applicables aux travaux, les autorisations requises, ainsi que les mécanismes de coordination avec les droits miniers existants. Cette approche limite, à ce stade, la capacité d'évaluer concrètement les effets du projet de loi sur les activités déjà encadrées par la Loi sur les mines.

L'AEMQ souhaite attirer l'attention de la Commission sur certaines dispositions relatives à la réserve à l'État, à la soustraction de territoires, à la suspension de l'attribution de licences, ainsi qu'à l'obligation éventuelle de conclure des ententes entre titulaires de droits distincts. En l'absence de balises claires inscrites dans la loi, ces mécanismes soulèvent des enjeux importants de prévisibilité, de coexistence des usages et de sécurité juridique.

L'Association s'inquiète également des nouvelles prérogatives accordées aux municipalités en matière de conditions de réalisation des travaux et de possibilité d'empêcher certaines activités, dont les effets cumulatifs méritent une analyse approfondie.

Le présent mémoire vise à formuler des observations et des recommandations afin que le cadre découlant du projet de loi 17 permette un équilibre réel entre les objectifs poursuivis par le législateur et la nécessité de maintenir un environnement clair, cohérent et fonctionnel pour l'ensemble des activités de recherche et de mise en valeur du sous-sol québécois.

### **1.3 CONTEXTE**

#### **1.3.1 Contexte international et scientifique**

À l'échelle mondiale, l'hydrogène occupe désormais une place stratégique dans les politiques énergétiques, industrielles et climatiques des États. Longtemps cantonné à un rôle de vecteur énergétique produit à partir d'hydrocarbures ou d'électricité, l'hydrogène suscite aujourd'hui un intérêt renouvelé en tant que ressource naturelle potentielle, présente dans le sous-sol de plusieurs régions du monde. Cet intérêt repose notamment sur le fait que la combustion de l'hydrogène est carboneutre, puisqu'elle ne génère pas d'émissions de carbone, ce qui en fait un vecteur énergétique compatible avec les objectifs de décarbonation.

Depuis une dizaine d'années, des découvertes et des travaux de recherche menés notamment en Afrique, en Europe, en Australie et aux États-Unis ont démontré l'existence de systèmes géologiques générant et accumulant de l'hydrogène de manière naturelle. Ces avancées ont conduit plusieurs juridictions à revoir leurs cadres législatifs afin de permettre la recherche et l'évaluation de ce potentiel, souvent à l'interface des régimes miniers et énergétiques existants.

L'hydrogène naturel suscite un intérêt croissant en raison de ses applications multiples : décarbonation de l'industrie lourde (acier, chimie), production d'ammoniac et de fertilisants, carburants de synthèse, stockage d'énergie à long terme, mobilité lourde et sécurité énergétique. Dans un contexte de tensions géopolitiques, de diversification des chaînes d'approvisionnement et de compétition accrue pour les ressources stratégiques, plusieurs États considèrent désormais l'hydrogène comme un levier de souveraineté industrielle et énergétique.

Typologie et classification de l'hydrogène :

- L'hydrogène est généralement classifié selon son mode de production, une nomenclature largement utilisée à l'international :
- Hydrogène gris : produit à partir d'hydrocarbures (principalement le gaz naturel), avec émissions de CO<sub>2</sub>.
- Hydrogène bleu : similaire à l'hydrogène gris, mais avec captation et stockage du carbone.
- Hydrogène vert : produit par électrolyse de l'eau à partir d'électricité renouvelable.
- Hydrogène turquoise : issu de la pyrolyse du méthane, avec production de carbone solide.
- Hydrogène naturel (aussi appelé blanc ou natif) : hydrogène généré naturellement par des processus géologiques (oxydation de minéraux ferreux, radiolyse, dégazage mantellique) et présent dans le sous-sol sans intervention industrielle préalable.

Contrairement aux autres formes, l'hydrogène naturel n'est pas un vecteur énergétique produit en surface, mais une ressource du sous-sol, dont la recherche repose sur des méthodes similaires à celles utilisées en exploration minière : cartographie géologique, géophysique, géochimie des gaz, forages exploratoires.

### **1.3.2 Situation au Québec et recours au régime minier**

Au Québec, aucun cadre législatif spécifique n'existait jusqu'à présent pour encadrer la recherche de l'hydrogène naturel ou de réservoirs souterrains associés. Dans ce contexte, les travaux exploratoires menés à ce jour ont dû s'appuyer sur le régime des titres miniers, seul mécanisme juridique permettant l'accès au sous-sol à des fins de recherche scientifique et de caractérisation géologique.

Ce recours au régime minier ne résultait pas d'un choix de politique publique, mais bien d'un vide juridique. Il a néanmoins mis en évidence la proximité naturelle entre l'exploration minière et la recherche de l'hydrogène naturel, tant du point de vue des compétences mobilisées que des enjeux territoriaux et réglementaires.

### **1.3.3 Apport du projet de loi 17**

Dans ce contexte, l'introduction d'un cadre législatif spécifique par le projet de loi 17 constitue une évolution nécessaire. Elle permet de reconnaître la particularité de la recherche de réservoirs souterrains et de certains fluides, tout en offrant l'occasion de clarifier les règles applicables et de mieux structurer la coexistence des différents usages du sous-sol.

Pour le secteur de l'exploration minière, cette clarification est essentielle afin d'éviter les chevauchements de droits, de mieux encadrer les interactions entre titulaires de régimes distincts et de maintenir une planification ordonnée des activités. Pour les projets liés à l'hydrogène naturel, elle offre un cadre juridique mieux adapté à la nature de leurs travaux.

L'enjeu central demeure toutefois que cette coexistence repose sur des règles claires, prévisibles et proportionnées, suffisamment explicites dans la loi ou adéquatement balisées par la réglementation, afin d'assurer une application cohérente et durable du nouveau régime.

## **II. PREOCCUPATIONS LIEES AU PROJET DE LOI**

### **2.1 Équilibre entre flexibilité réglementaire et sécurité des droits**

L'AEMQ comprend la volonté du gouvernement d'adopter un projet de loi laissant une large place à la réglementation afin de permettre une certaine souplesse et une adaptation à l'évolution des connaissances et des pratiques. Cette approche peut être pertinente pour encadrer des aspects techniques ou opérationnels.

Toutefois, lorsque des activités reposent sur des droits accordés par l'État et exercés sur de longues périodes, l'absence de principes clairement énoncés dans la loi elle-même peut soulever des enjeux de sécurité juridique. Dans plusieurs juridictions comparables (Australie, Royaume-Uni, Norvège et Allemagne), les lois établissent les principes fondamentaux, tels que l'accès au territoire, le respect des droits acquis, la hiérarchie des usages et les critères d'intervention de l'État, tandis que les règlements en précisent les modalités d'application.

Cette distinction permet de concilier flexibilité administrative et prévisibilité, en limitant le recours à des décisions prises au cas par cas. En l'absence de tels repères explicites, une part importante de la sécurité juridique est reportée vers des instruments réglementaires évolutifs, ce qui peut accroître l'incertitude et multiplier les situations conflictuelles.

### **2.2 Pouvoir municipal**

Les articles 72 à 77 du projet de loi prévoient l'intégration possible de conditions de réalisation des travaux dans la réglementation municipale, ainsi que la faculté, dans certains cas, pour une municipalité d'empêcher la réalisation de travaux. Or, le texte législatif demeure très limité quant à la portée réelle de ces pouvoirs et aux balises encadrant leur exercice.

Cette absence de clarté soulève plusieurs questions fondamentales, notamment quant à la cohérence entre les décisions municipales et les orientations, autorisations et responsabilités relevant du gouvernement du Québec. Elle rend également difficile l'évaluation des impacts concrets de ces dispositions sur les activités de recherche liées au sous-sol.

Dans un domaine aussi stratégique que l'accès au sous-sol, l'AEMQ estime que le gouvernement doit préciser clairement l'intention poursuivie, les objectifs visés et les limites qu'il entend fixer à l'exercice de ces nouveaux pouvoirs, afin d'éviter des interprétations variables et des applications fragmentées sur le territoire.

### **2.3 Enjeux pour les sociétés d'exploration et nécessité de clarté réglementaire**

Les activités d'exploration reposent historiquement sur un cadre juridique fondé sur la clarté des règles, la stabilité des droits et la prévisibilité des processus. Or, le projet de loi 17 renvoie à la réglementation plusieurs éléments structurants du nouveau régime, sans en préciser les principes directeurs dans la loi.

Cette situation complique la compréhension de l'intention gouvernementale et accroît le risque que la gestion des chevauchements d'usages repose davantage sur des négociations ponctuelles que sur des règles communes. À terme, cela pourrait transformer des enjeux de coordination en sources récurrentes de conflits et de délais.

L'AEMQ est d'avis qu'en inscrivant clairement dans la loi les principes fondamentaux de coexistence des usages et en encadrant adéquatement les pouvoirs discrétionnaires, le gouvernement peut réduire ces risques et favoriser une application cohérente du régime.

### **2.4 Notions non définies**

Plusieurs dispositions du projet de loi permettent au ministre d'assortir une licence de conditions fondées sur des notions larges, telles que l'évitement de conflits d'usages, l'exercice optimal des activités ou l'implication des communautés locales, sans que ces notions ne soient définies ou balisées.

En l'absence de précisions, ces concepts relèvent d'une appréciation administrative dont la portée demeure incertaine. Le projet de loi ne précise pas, par exemple, ce qui constitue un conflit d'usage, ni selon quels critères l'exercice optimal des activités serait évalué.

Bien que la santé, la sécurité et la protection de l'environnement soient déjà encadrées par des régimes existants, le projet de loi ne clarifie pas l'articulation entre ces cadres et les conditions supplémentaires qui pourraient être imposées. De même, la notion d'implication des communautés locales n'est assortie d'aucune indication quant à sa nature ou à ses modalités.

Pris ensemble, ces éléments confèrent au ministre un pouvoir étendu fondé sur des concepts non définis, sans balises explicites quant à leur application. L'AEMQ estime que, sans clarification adéquate, cette approche risque de conduire à des interprétations variables et à une application inégale du régime. Dans un domaine aussi stratégique que l'accès au sous-sol, il est essentiel que l'intention gouvernementale soit clairement exprimée et que les règles soient appliquées de manière cohérente, proportionnée et respectueuse des droits existants.

## **III. PL 17 : PRINCIPALES CONSIDÉRATIONS DE L'AEMQ**

### **3.2 Dispositions particulières - Loi sur le stockage de gaz naturel et sur les conduites de gaz naturels et de pétrole.**

**NOTE :** Les éléments ajoutés à la loi sont en *italique*

## **Article 9. PL17**

### *SECTION III*

#### *« ATTRIBUTION D'UNE LICENCE*

*« 16. Une licence donne à son titulaire le droit, à l'intérieur d'un périmètre et d'une certaine profondeur qui y sont indiqués, d'exercer l'une ou plusieurs des activités prévues au premier alinéa de l'article 9.*

*Le gouvernement détermine les territoires sur lesquels des licences peuvent être attribuées.*

*Le ministre peut attribuer une licence sur un territoire à compter du jour de la publication du plan qui le détermine à la Gazette officielle du Québec ou à toute autre date ultérieure qui y est indiquée.*

#### **Commentaires :**

L'article 16 du projet de loi prévoit qu'une licence confère à son titulaire le droit d'exercer certaines activités à l'intérieur d'un périmètre et d'une profondeur déterminés, et que le gouvernement détermine les territoires sur lesquels des licences peuvent être attribuées, par l'adoption d'un plan publié à la Gazette officielle du Québec.

Si ce mécanisme établit formellement le processus par lequel des territoires deviennent admissibles à l'attribution de licences, le projet de loi ne précise toutefois pas les critères ni les principes qui guideront la détermination de ces territoires. Aucun élément du texte législatif ne permet de comprendre sur quelles bases le gouvernement entend identifier les zones visées ni comment ces décisions s'articuleront avec les usages existants du territoire et les droits déjà reconnus en vertu d'autres régimes, notamment le régime minier.

Cette absence de balises soulève des enjeux importants de prévisibilité et de sécurité juridique. Elle introduit une incertitude quant à l'accès au sous-sol pour les activités de recherche, dans la mesure où l'attribution des licences dépendra exclusivement de la publication préalable de plans gouvernementaux, sans indication sur leur portée, leur fréquence de mise à jour ou leur caractère évolutif.

L'AEMQ note également que cette approche marque une rupture avec les régimes traditionnels de recherche du sous-sol, qui reposent sur une ouverture générale du territoire, sous réserve d'exclusions clairement définies. En l'absence de critères explicites, la détermination des territoires admissibles pourrait devenir fortement dépendante de choix administratifs ou politiques, ce qui complique la planification à long terme des travaux et l'évaluation des risques par les entreprises.

#### **Demande :**

Préciser clairement les principes et critères qui guideront la détermination des territoires sur lesquels des licences pourront être attribuées, notamment en ce qui concerne les considérations géologiques, environnementales, territoriales et socioéconomiques.

Expliquer comment ce mécanisme s'articulera avec les droits existants, incluant les droits miniers, afin d'éviter les chevauchements, les conflits d'usage et l'insécurité juridique.

Clarifier le processus d'élaboration et de mise à jour des plans, incluant le degré de transparence, la prévisibilité pour les promoteurs et l'existence, le cas échéant, de mécanismes de consultation ou de rétroaction.

Assurer que l'accès au sous-sol à des fins de recherche demeure encadrée de manière proportionnée et prévisible, afin de préserver l'attractivité du Québec pour les investissements liés à la recherche et à la mise en valeur responsable des ressources naturelles, incluant l'hydrogène naturel

## **Article 9. PL17**

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

### **Commentaires :**

L'article prévoit que le ministre peut attribuer une licence à une personne dans les cas et aux conditions prévues par règlement du gouvernement. Or, en l'absence de ces règlements, le texte législatif ne permet pas de comprendre dans quelles circonstances une licence pourra être accordée, ni selon quels paramètres décisionnels.

Cette disposition renvoie l'ensemble des éléments déterminants (tant les cas d'attribution que les conditions applicables) à un cadre réglementaire encore inexistant. À ce stade, il est donc impossible d'apprécier la portée réelle du pouvoir conféré au ministre, la logique d'attribution des licences ou le niveau de prévisibilité auquel les entreprises pourront s'attendre.

L'AEMQ constate que, sans indication minimale inscrite dans la loi, cette approche crée une incertitude importante pour les sociétés concernées et limite la capacité d'évaluer les impacts du projet de loi sur les activités de recherche et de mise en valeur du sous-sol. Elle rend également difficile toute analyse de cohérence avec les autres régimes existants, notamment en matière de droits reconnus par l'État.

### **Demande :**

Clarifier, dans le texte législatif ou par des orientations publiques explicites, les principes encadrant l'attribution des licences, afin de permettre une compréhension minimale du régime proposé.

Assurer une prévisibilité suffisante du cadre d'attribution, notamment quant à la nature des cas visés et aux conditions générales applicables, avant l'entrée en vigueur du régime.

## **Article 9. PL17**

*« 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.*

### **Commentaires :**

L'article du projet de loi prévoit que 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. Il prévoit également que cette entente lie tout acquéreur subséquent de la licence ou du droit minier, et que le ministre peut assortir une licence de conditions visant notamment la coexistence des usages, la sécurité et la protection de l'environnement.

L'AEMQ constate toutefois que l'ensemble des éléments déterminants de ce mécanisme, tant les situations dans lesquelles une entente serait exigée que son rôle, sa portée et ses effets juridiques, est entièrement renvoyé à un cadre réglementaire inexistant à ce stade. En l'absence de ces règlements, il est impossible de saisir l'intention réelle du gouvernement, la logique de coexistence qu'il souhaite instaurer, ou l'impact concret de ces dispositions sur les titulaires de droits existants.

Cette situation est particulièrement préoccupante pour les sociétés d'exploration, dont certaines détiennent des droits miniers sur les mêmes territoires depuis plusieurs décennies, dans un cadre juridique stable et prévisible. Le projet de loi ne permet pas de comprendre si l'obligation de conclure une entente pourrait avoir pour effet de restreindre l'exercice de droits déjà acquis, d'introduire des conditions nouvelles non prévues au moment de leur octroi, ou de créer un rapport de force susceptible de compromettre la poursuite des travaux d'exploration.

De plus, le pouvoir conféré au ministre d'assortir une licence de conditions très larges, sans balises explicites dans la loi, accentue l'incertitude quant à la portée réelle de ces interventions. En l'absence de critères clairement définis, cette approche soulève des enjeux importants de prévisibilité, de sécurité juridique et de cohérence avec le régime minier en vigueur.

#### **Demande :**

Préciser dans la loi, et non uniquement par règlement, les principes encadrant l'obligation de conclure une entente avec un titulaire de droits miniers, incluant les objectifs poursuivis et les limites à l'exercice de ce pouvoir.

Clarifier explicitement le respect des droits acquis, afin d'éviter que l'introduction de ce nouveau régime n'ait pour effet de modifier ou d'affaiblir rétroactivement des droits reconnus par l'État.

Délimiter de manière claire les pouvoirs du ministre en matière d'imposition de conditions, afin d'assurer une application prévisible, proportionnée et cohérente avec les autres régimes applicables à la recherche et à la mise en valeur du sous-sol.

Assurer une coexistence ordonnée et équilibrée des usages du territoire, fondé sur des règles claires et connues à l'avance, permettant aux différents secteurs d'opérer dans un climat de confiance et de sécurité juridique.

#### **Article 9. PL17**

« 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, 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.*

#### **Commentaires :**

L'AEMQ souhaite attirer l'attention de la Commission sur la portée de l'article 22, qui soulève une ambiguïté importante quant au moment où le pouvoir d'expropriation pourrait être exercé.

Le premier alinéa reconnaît un droit d'accès lié à la détention d'une licence, ce qui est cohérent avec la nature même d'un droit accordé par l'État. Le deuxième alinéa précise toutefois que, lorsque la licence vise une terre privée ou louée par l'État, le titulaire doit obtenir l'autorisation du propriétaire ou du locataire pour accéder au périmètre et y exécuter ses travaux.

C'est le troisième alinéa qui soulève une préoccupation majeure. Celui-ci prévoit qu'à défaut d'entente, le gouvernement peut autoriser le titulaire à acquérir les droits nécessaires par expropriation afin de lui permettre d'accéder au périmètre et d'y exécuter ses travaux.

Or, cette formulation ne distingue pas clairement les différentes phases d'un projet. L'expression *exécuter ses travaux* renvoie généralement à des activités de recherche et de caractérisation, soit des travaux de nature exploratoire, et non à une phase d'exploitation

pleinement autorisée. En l'absence de distinction explicite dans la loi, il devient possible d'interpréter que le pouvoir d'expropriation pourrait être exercé dès l'étape de l'exploration.

Une telle interprétation soulève des enjeux de cohérence avec les principes généralement applicables en matière de mise en valeur du sous-sol, où l'expropriation est habituellement associée à des projets dûment autorisés, à la phase de construction et production.

L'AEMQ estime que, si le législateur souhaite permettre le recours à l'expropriation, celui-ci doit être strictement balisé et réservé à des situations exceptionnelles, clairement définies, et distinctes de la phase d'exploration. À défaut de telles balises, l'article 22 risque de créer de l'incertitude, d'alimenter des perceptions négatives et de fragiliser l'acceptabilité des activités visées par le projet de loi.

#### **Demande :**

Préciser explicitement la phase des activités pour laquelle le pouvoir d'expropriation peut être exercé.

Définir dans la loi les conditions et critères justifiant le recours à l'expropriation, notamment en lien avec le stade d'avancement du projet, l'obtention des autorisations requises et le caractère exceptionnel de ce mécanisme.

#### **Article 14. PL17**

##### SECTION V

##### « RÈGLEMENT D'UN DIFFÉREND

*68. Le titulaire d'une licence qui doit conclure une entente avec un titulaire d'un droit minier en vertu de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) conformément à un règlement pris en vertu de l'article 18 peut, lorsque ces deux titulaires sont incapables de conclure une telle entente, dans les cas et aux conditions prévus par ce règlement, demander à un décideur externe de fixer les conditions lui permettant de réaliser des activités visées par la présente loi sans avoir à conclure d'entente.*

*Dans un tel cas, le titulaire d'un droit minier visé est tenu de participer au processus de règlement du différend devant ce décideur externe. À défaut, ce processus peut, aux conditions déterminées par règlement du gouvernement, se dérouler sans sa participation.*

*Le ministre désigne le décideur externe conjointement avec le ministre des Ressources naturelles et de la Faune.*

#### **Commentaires :**

Les titres miniers au Québec ne sont pas des droits théoriques ou spéculatifs. Ils peuvent exister depuis plusieurs décennies et sont souvent associés à des investissements cumulés importants, tant en travaux de terrain qu'en études techniques, environnementales et sociales. Ces titres constituent le fondement même de la recherche et de la connaissance du potentiel du sous-sol québécois.

Ils sont accordés par l'État dans un cadre juridique précis, historiquement fondé sur la stabilité des droits, la prévisibilité des règles et la continuité des engagements publics. Cette stabilité est essentielle, puisque l'exploration repose sur des cycles longs, incertains et coûteux, où les résultats ne sont jamais garantis.

Le projet de loi introduit de nouveaux mécanismes susceptibles d'affecter l'exercice de droits déjà reconnus, notamment par la superposition de nouveaux régimes de licences, par l'obligation de conclure des ententes ou par la possibilité de limiter, suspendre ou conditionner l'accès au territoire.

Dans ce contexte, les titulaires de droits miniers pourraient être contraints de se soumettre à des processus décisionnels additionnels, sans que les critères, les seuils d'intervention ou les garanties procédurales ne soient clairement définis dans la loi.

L'un des enjeux centraux réside dans le rôle du gouvernement dans ces nouveaux processus. L'État est à la fois :

- L'autorité qui accorde les droits d'exploration ;
- L'instance qui établit les règles applicables ;
- Celle qui peut intervenir pour modifier, restreindre ou arbitrer l'exercice de ces droits.

Lorsque le gouvernement conserve également un contrôle direct sur la nomination, le mandat et la rémunération du décideur externe appelé à trancher des différends ou à formuler des recommandations, il devient difficile d'assurer une véritable indépendance décisionnelle. Cette situation crée une perception et potentiellement une réalité où l'État se retrouve en position de juge et partie.

Un mécanisme de décision ou d'arbitrage n'est crédible que s'il repose sur :

- Une indépendance institutionnelle réelle ;
- Des critères d'analyse clairs et connus à l'avance ;
- Une séparation nette entre l'autorité qui accorde les droits et celle qui tranche les différends liés à leur exercice.

Sans ces garanties, les titulaires de droits se retrouvent dans une situation où ils doivent défendre des investissements parfois majeurs devant un processus dont les règles peuvent évoluer, et dont l'issue dépend ultimement de l'autorité qui a elle-même créé le cadre en cause.

L'enjeu ne concerne pas uniquement les entreprises ou les titulaires de droits, mais la crédibilité globale du régime québécois d'accès au sous-sol. Un cadre où les droits peuvent être redéfinis ou restreints au cas par cas, sans balises claires et sans instance décisionnelle véritablement indépendante, fragilise la confiance envers l'État et complique la planification à long terme.

À l'inverse, des mécanismes clairs, transparents et indépendants permettent :

- De prévenir les conflits plutôt que de les gérer après coup ;
- D'assurer une coexistence ordonnée des usages du sous-sol ;
- De maintenir la cohérence des politiques publiques sur l'ensemble du territoire.

L'AEMQ ne remet pas en question la volonté du législateur de moderniser le cadre juridique ni de mieux encadrer de nouveaux usages du sous-sol. Toutefois, elle estime essentiel que cette modernisation s'accompagne de garanties procédurales robustes.

Lorsqu'un droit reconnu par l'État depuis des années peut être affecté par de nouveaux mécanismes, il est impératif que les décisions :

- Reposent sur des critères inscrits dans la loi ;
- Soient prises par une instance réellement indépendante ;
- Ne placent pas le gouvernement dans une situation où il serait à la fois l'architecte du régime, l'arbitre des conflits et l'autorité finale.

Sans ces garanties, le risque est de transformer des enjeux de coordination légitime en sources d'incertitude structurelle, au détriment de l'ensemble du régime d'accès au sous-sol québécois.

**Demande :**

Reconnaître explicitement dans la loi que le titre minier constitue un droit légal accordé par l'État, opposable et protégé, et qu'il ne peut être remis en cause ou subordonné à de nouveaux régimes sans fondement clair et balises précises prévues par la loi.

Exclure clairement toute possibilité qu'un titulaire de droits miniers légalement acquis soit contraint de se soumettre à un processus décisionnel où le gouvernement agirait à la fois comme émetteur des droits, partie prenante et arbitre du différend.

Garantir que toute décision ayant pour effet de limiter, suspendre ou conditionner l'exercice d'un titre minier repose sur des critères objectifs, transparents et inscrits dans la loi, et non sur une appréciation discrétionnaire au cas par cas.

Protéger les droits miniers existants en tenant compte explicitement de leur ancienneté, des travaux réalisés et des investissements consentis, afin de préserver la continuité et la crédibilité du régime québécois d'accès au sous-sol.

**Article 14. PL17**

*69. Les parties au différend doivent se conformer à la décision rendue suivant les conditions qui y sont indiquées. De plus, la partie qui, aux termes d'une telle décision, est tenue au paiement d'une somme doit s'exécuter à l'intérieur du délai qui y est déterminé. Une somme impayée à l'expiration de ce délai porte intérêt au taux déterminé par règlement du gouvernement.*

*La décision du décideur externe est réputée constituer une entente conclue entre les parties.*

**Commentaires :**

L'AEMQ souhaite souligner une incohérence importante dans le régime prévu à l'article 69 quant aux conséquences du non-respect d'une décision rendue par le décideur externe.

L'article prévoit que les parties doivent se conformer à la décision rendue et que la partie tenue au paiement d'une somme doit s'exécuter dans le délai fixé. Toutefois, en cas de défaut de paiement, la seule conséquence prévue est l'application d'intérêts au taux déterminé par règlement.

Or, ce mécanisme contraste fortement avec la portée de la décision elle-même. La décision du décideur externe est réputée constituer une entente entre les parties et peut avoir pour effet de restreindre, de conditionner ou même de forcer la cession de droits légalement acquis, notamment des titres miniers pouvant exister depuis des décennies et être associés à des investissements majeurs.

Dans ce contexte, le traitement du défaut de paiement apparaît disproportionné et asymétrique. D'un côté, un titulaire de droits peut voir son droit légal affecté de manière irréversible; de l'autre, la partie bénéficiant de la décision positive peut choisir de ne pas s'exécuter, sans autre conséquence qu'une pénalité financière assimilable à des intérêts.

Cette approche soulève un enjeu fondamental d'équité et de crédibilité du mécanisme. Un régime qui permet l'expropriation ou la limitation d'un droit légal doit prévoir des conséquences sérieuses et immédiates en cas de non-respect des obligations qui en découlent. À défaut, le mécanisme crée un déséquilibre où le risque est supporté presque exclusivement par le titulaire du droit affecté.

**Demande :**

Prévoir que le défaut de paiement dans le délai fixé entraîne automatiquement la perte du bénéfice de la décision rendue.

Conditionner le maintien des droits ou avantages accordés par la décision au paiement intégral et dans les délais prescrits des sommes dues.

## **Article 47. PL17**

### CHAPITRE XVII

#### POUVOIRS RÉGLEMENTAIRES

207. En outre des autres pouvoirs réglementaires qui lui sont conférés par la présente loi, le gouvernement peut, par règlement :

5° déterminer les conditions de constitution et de maintien d'un comité consultatif par un titulaire d'une licence ainsi que les règles portant sur la composition, l'organisation, la mission et le fonctionnement de ce comité, notamment en ce qui a trait à l'indépendance des membres, aux renseignements et aux documents que doit fournir le titulaire au comité, à la nature des frais qui sont remboursés aux membres par le titulaire, au nombre minimal de rencontres que le comité doit tenir chaque année ainsi qu'à la production d'un rapport annuel par ce comité de même que toute autre condition applicable au titulaire;

9° prescrire des conditions ou les obligations additionnelles ou différentes de celles prévues par la présente loi et ses règlements à l'égard d'un droit conféré par une licence ou par une autorisation applicable dans une zone autre qu'en milieu terrestre, ces conditions ou ces obligations pouvant varier en fonction du type de milieu visé.

#### **Commentaires :**

Dans la Loi sur les mines, la mise en place d'un comité consultatif est associée à une phase avancée d'un projet, soit l'étape de la construction et de l'exploitation d'une mine. Cette exigence est cohérente avec la nature et l'ampleur des impacts à ce stade, ainsi qu'avec le niveau de maturité du projet et l'identification claire des enjeux pour les communautés.

Or, le projet de loi 17 prévoit, par voie réglementaire, la possibilité d'imposer la constitution et le maintien d'un comité consultatif par un titulaire de licence, sans que le texte de loi ne précise pas à quelle phase des activités cette obligation pourrait s'appliquer. En l'absence de telles précisions, il devient difficile de déterminer si cette exigence pourrait être imposée dès l'étape de la licence ou si elle serait réservée à des phases plus avancées des activités.

L'article 207 renvoie l'ensemble des éléments structurants du comité consultatif à la réglementation : composition, indépendance des membres, mission, fréquence des rencontres, informations à fournir, production de rapports, frais remboursés, etc.

Si l'objectif du gouvernement est de favoriser de meilleures conditions en amont, de prévenir les conflits et de contribuer à l'acceptabilité sociale, cette intention mérite d'être clairement exprimée et expliquée.

Or, l'acceptabilité sociale ne se décrète pas par règlement. Elle ne résulte pas de la création formelle d'un comité, ni du nombre de rencontres annuelles ou de la production d'un rapport. Elle se construit sur le terrain, par :

L'acceptabilité sociale ne se réglemente pas. Elle ne résulte pas de la création formelle d'un comité, ni du nombre de rencontres annuelles ou de la production d'un rapport. Elle se construit sur le terrain, avec les citoyens, et avec un État présent qui assume ses décisions. Les comités peuvent être utiles, mais ils ne remplacent ni le dialogue réel ni le rôle du gouvernement.

Réduire l'acceptabilité sociale à un mécanisme réglementaire risque non seulement d'en affaiblir la portée, mais aussi de créer de fausses attentes quant à ce que ces comités peuvent réellement accomplir.

Également l'acceptabilité sociale ne peut reposer uniquement sur les épaules des promoteurs ou des titulaires de licences, particulièrement aux étapes très amont où les projets sont encore exploratoires et incertains.

Le gouvernement joue un rôle central dans la planification de l'utilisation du territoire, la clarification des orientations publiques et l'explication des choix collectifs liés à la mise en valeur du sous-sol.

Lorsque l'État se retire de ces responsabilités et transfère implicitement cette charge aux entreprises par des mécanismes réglementaires, il crée un déséquilibre et expose les projets à des tensions qui relèvent pourtant de décisions publiques.

Imposer un comité consultatif dès le début du processus, sans cadre clair ni intention explicitée, risque de créer de la confusion quant à son rôle réel, de surcharger inutilement les projets à l'étape exploratoire et de donner l'impression que l'acceptabilité sociale est une obligation procédurale, plutôt qu'un processus relationnel continu auquel l'État doit pleinement participer.

**Demande :**

Limiter l'obligation de constituer un comité consultatif aux phases de projets où les impacts sont avérés et où un tel mécanisme est pertinent et proportionné.

Clarifier l'intention du gouvernement quant au rôle de ces comités, notamment en distinguant les objectifs d'information, de dialogue et de suivi, sans les assimiler à une condition formelle d'acceptabilité sociale.

**Article 49. PL17**

*207.1. Les pouvoirs réglementaires énoncés aux articles 72 et 131 incluent le pouvoir d'interdire totalement la réalisation d'activités ou de travaux.*

*« 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.*

*131. La personne visée au premier alinéa doit, avant d'exécuter des travaux, aviser le ministre ainsi que tout propriétaire d'un fonds, toute municipalité locale et toute municipalité régionale de comté concernés. Le gouvernement détermine, par règlement, les conditions applicables à cet avis.*

**Commentaires :**

L'article 207.1 du projet de loi 17 précise que les pouvoirs réglementaires prévus aux articles 72 et 131 incluent explicitement le pouvoir d'interdire totalement la réalisation d'activités ou de travaux. Cette disposition confère au gouvernement une faculté particulièrement étendue, puisqu'elle permet, par simple règlement, de rendre impossible l'exercice même des activités visées par la loi.

Or, la loi elle-même ne précise ni les circonstances justifiant une telle interdiction, ni les critères devant guider son application, ni les limites à ce pouvoir. L'interdiction totale devient ainsi un outil disponible en tout temps, sans encadrement législatif minimal.

L'article 72 établit un principe inverse à celui habituellement retenu en matière de droits accordés par l'État : nul ne peut réaliser de travaux, sauf conformément à ce qui est prévu par règlement. Autrement dit, ce n'est pas la loi qui autorise et le règlement qui encadre, mais le règlement qui conditionne l'existence même du droit d'agir.

Cette approche transfère l'essentiel du pouvoir normatif du législateur vers l'exécutif, puisque la portée réelle du droit conféré par une licence dépendra entièrement de règlements futurs, modifiables sans débat parlementaire.

Le pouvoir accordé au ministre d'assortir une autorisation de *toute condition qu'il estime appropriée* accentue encore cette concentration de discrétion. Les objectifs énoncés, santé, sécurité, environnement, implication des communautés locales, sont légitimes, mais formulés de manière très large et sans hiérarchie, seuils ou mécanismes d'arbitrage.

En l'absence de balises claires, ces notions peuvent justifier des conditions très variables d'un projet à l'autre, voire servir indirectement à empêcher la réalisation de travaux pourtant permis par la loi.

Pris ensemble, les articles 207.1, 72 et 131 créent un régime dans lequel un projet peut être légalement autorisé par la loi et formellement titulaire d'une licence, tout en étant concrètement empêché de se réaliser par l'effet combiné d'un règlement, de conditions administratives ou de l'absence d'une autorisation ministérielle. Une telle situation équivaut à une interdiction de fait, sans décision formelle d'interdiction, sans critères clairement établis dans la loi et sans mécanisme de recours explicitement prévu, ce qui soulève des enjeux importants de transparence, de prévisibilité et de sécurité juridique.

Au-delà du secteur visé par le projet de loi 17, cette approche crée un précédent important. Elle consacre l'idée qu'un droit accordé par la loi peut être neutralisé par règlement, sans que les conditions fondamentales de cette neutralisation soient débattues et fixées par le législateur.

Dans un domaine aussi stratégique que l'accès au sous-sol, où les droits s'exercent sur de longues périodes et impliquent des investissements importants, un tel niveau de discrétion fragilise la cohérence du régime juridique et la confiance envers l'État.

#### **Demande :**

Encadrer explicitement dans la loi les situations exceptionnelles pouvant justifier une interdiction totale des activités ou des travaux.

Limiter le pouvoir d'interdiction totale à des cas précis, clairement définis, et fondés sur des critères objectifs et vérifiables.

Préciser dans la loi les balises applicables à l'imposition de conditions ministérielles, afin d'éviter une discrétion excessive ou variable.

Assurer que toute interdiction ou limitation substantielle fasse l'objet d'une décision formelle, motivée et susceptible de recours.

Rééquilibrer le rôle respectif de la loi et du règlement, en réservant au législateur les choix fondamentaux relatifs à l'accès et à l'exercice des droits.

## **3.2 Dispositions particulières - Loi sur les mines**

### **Article 60 PL17**

*54 LSM. Un titulaire de droit exclusif d'exploration doit respecter les conditions d'exercice prévues par règlement.*

*Un règlement pris en vertu du premier alinéa peut exiger, pour la réalisation de certains travaux, la conclusion d'une entente avec un titulaire d'une licence attribuée aux fins de la recherche ou de l'exploitation d'un réservoir souterrain ou d'un fluide au sens de la Loi encadrant les réservoirs souterrains et certaines conduites (chapitre S-34.1).*

#### **Commentaires :**

L'article 60 du projet de loi 17 modifie l'article 54 de la Loi sur les mines afin de prévoir qu'un règlement peut exiger, pour la réalisation de certains travaux, la conclusion d'une entente entre un titulaire de droit exclusif d'exploration et un titulaire d'une licence relative à la recherche ou à l'exploitation d'un réservoir souterrain ou d'un fluide.

Or, cette disposition ne précise ni la nature des travaux visés, ni les circonstances dans lesquelles une telle entente pourrait être exigée, ni les principes devant encadrer son contenu. L'ensemble de ces éléments est entièrement renvoyé à la réglementation, sans balises minimales prévues dans la loi elle-même.

En l'absence de précisions législatives, il est impossible de déterminer

- À quelles phases des activités d'exploration cette obligation pourrait s'appliquer ;
- Si cette exigence pourrait concerner des travaux courants d'exploration déjà autorisés en vertu d'un titre minier ;
- Dans quelle mesure le refus ou l'échec de conclure une entente pourrait limiter ou empêcher l'exercice d'un droit exclusif d'exploration légalement acquis.

Cette approche soulève un enjeu fondamental de sécurité juridique. Le droit exclusif d'exploration est un droit conféré par l'État, assorti d'obligations claires et connues au moment de son octroi. Subordonner l'exercice de ce droit à la conclusion d'une entente dont les conditions, la portée et les effets ne sont pas définis dans la loi crée une incertitude incompatible avec la logique même du régime minier.

L'AEMQ considère que, si le législateur souhaite prévoir des mécanismes de coordination entre titulaires de droits distincts, ceux-ci doivent reposer sur des principes clairs, proportionnés et explicitement énoncés dans la loi, et non-être laissés à une définition ultérieure par voie réglementaire.

#### **Demande :**

Préciser dans la loi les situations exceptionnelles dans lesquelles la conclusion d'une entente pourrait être exigée.

Définir la nature des travaux visés et les phases d'activités concernées, afin d'éviter que des travaux d'exploration courants soient indûment conditionnés à la conclusion d'une entente.

Encadrer dans la loi les principes devant guider le contenu de ces ententes, notamment afin d'assurer la protection du droit exclusif d'exploration et la proportionnalité des obligations imposées.

Prévoir que l'absence d'entente ne puisse, à elle seule, avoir pour effet de suspendre, restreindre ou invalider l'exercice d'un droit minier légalement acquis.

## **Article 63 PL17**

### **RÈGLEMENT D'UN DIFFÉREND**

*LSM 234.2. Le titulaire d'un droit minier qui doit conclure une entente avec un titulaire d'une licence attribuée aux fins de la recherche ou de l'exploitation d'un réservoir souterrain ou d'un fluide en vertu de la Loi encadrant les réservoirs souterrains et certaines conduites (chapitre S-34.1), conformément à un règlement pris en vertu de l'article 54, 116 ou 152 de la présente loi, peut, lorsqu'ils sont incapables de conclure une telle entente, dans les cas et aux conditions prévus par ce règlement, demander à un décideur externe de fixer les conditions lui permettant de réaliser des activités visées par la présente loi sans avoir à conclure d'entente.*

*Dans un tel cas, le titulaire d'une licence est tenu de participer au processus de règlement du différend devant ce décideur externe. À défaut, ce processus peut, selon les modalités déterminées par règlement du gouvernement, se dérouler sans sa participation.*

*Le ministre désigne le décideur externe visé au premier alinéa conjointement avec le ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie.*

*LSM 234.3. Les parties au différend doivent se conformer à la décision rendue suivant les conditions et les modalités qui y sont indiquées. De plus, la partie qui, aux termes d'une telle décision, est tenue au paiement d'une somme doit s'exécuter à l'intérieur du délai qui y est déterminé. Une somme impayée à l'expiration de ce délai porte intérêt au taux déterminé par règlement du gouvernement.*

*La décision du décideur externe est réputée constituer une entente conclue entre les parties.*

*« 234.4. En cas de défaut du débiteur de se conformer à une décision rendue par un décideur externe dans le délai qui lui est imparti, le créancier peut, à l'expiration de ce délai, déposer une copie de la décision au greffe du tribunal compétent pour en obtenir l'exécution forcée.*

*Cette exécution forcée s'effectue selon les règles prévues au Code de procédure civile (chapitre C-25.01).*

*« 234.5. Un décideur externe ne peut être poursuivi en justice en raison des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, à moins qu'il n'ait agi de mauvaise foi ou n'ait commis une faute lourde ou intentionnelle.*

*Un décideur externe ne peut, non plus, être contraint devant une instance judiciaire ou une personne ou un organisme exerçant des fonctions juridictionnelles de faire une déposition portant sur un renseignement qu'il a obtenu dans l'exercice de ses fonctions ni de produire un document contenant un tel renseignement.*

*« 234.6. Nul ne peut déroger par convention aux dispositions de la présente section. ».*

### **Commentaires :**

Voir nos commentaires à l'article 14. (PL17) plus haut

### **Demande :**

Prévoir que le défaut de paiement dans le délai fixé entraîne automatiquement la perte du bénéfice de la décision rendue.

Conditionner le maintien des droits ou avantages accordés par la décision au paiement intégral et dans les délais prescrits des sommes dues ;

Assurer une symétrie réelle entre les effets juridiques imposés aux titulaires de droits légaux et les obligations financières imposées à la partie bénéficiaire de la décision.

## **Conclusion**

L'AEMQ réitère son appui à l'intention générale du projet de loi 17, qui vise à ajuster le cadre juridique québécois afin de tenir compte de l'évolution des connaissances scientifiques et des nouveaux usages du sous-sol, notamment en matière de recherche de réservoirs souterrains et de fluides comme l'hydrogène naturel. L'introduction d'un régime spécifique constitue une évolution nécessaire tant pour structurer l'émergence de nouvelles filières que pour clarifier leur articulation avec les régimes existants.

Cela étant, l'analyse détaillée du projet de loi met en lumière une dépendance marquée à l'égard de règlements à venir pour définir des éléments fondamentaux du régime proposé, notamment l'accès au territoire, l'exercice des droits, les conditions applicables aux travaux, les mécanismes de coordination avec les droits miniers existants et l'étendue des pouvoirs discrétionnaires de l'État. Ce renvoi massif à la réglementation limite la capacité d'apprécier la portée réelle du projet de loi et crée une incertitude incompatible avec la nature des droits en jeu.

Les droits du sous-sol déjà consentis, en particulier les titres miniers, constituent des droits légaux accordés par l'État, souvent détenus depuis de longues périodes et associés à des investissements importants. Leur exercice repose historiquement sur un cadre fondé sur la clarté des règles, la stabilité des droits et la prévisibilité des processus. Toute réforme visant à introduire de nouveaux usages du sous-sol doit donc veiller à ne pas exposer indûment ces droits à des mécanismes mal définis, à des conditions variables ou à des interdictions de fait résultant de pouvoirs réglementaires excessivement larges.

L'AEMQ est d'avis que les choix structurants, notamment ceux qui touchent à la coexistence des usages, à la hiérarchie des droits, aux limites des pouvoirs discrétionnaires et aux conséquences pouvant affecter l'exercice de droits existants, relèvent du législateur et doivent être clairement inscrits dans la loi. Les règlements doivent en préciser l'application, et non en définir la substance.

En renforçant le contenu législatif du projet de loi 17, en réduisant le recours à des renvois ouverts à la réglementation et en protégeant adéquatement les droits du sous-sol déjà consentis, le gouvernement peut atteindre l'équilibre recherché : permettre l'émergence de nouveaux usages stratégiques du sous-sol tout en maintenant un cadre clair, cohérent, prévisible et respectueux des engagements de l'État. C'est à cette condition que le Québec pourra assurer une coexistence durable des usages du sous-sol et préserver la crédibilité de son régime juridique.