

Consultation sur le projet de loi n°79

Projet de loi modifiant la Loi sur les mines

La position de la Fédération des pourvoiries du Québec

26 avril 2010



PRÉSENTATION DE LA FPQ ET DE L'INDUSTRIE

La Fédération des pourvoiries du Québec

Créée en 1948, la Fédération des pourvoiries du Québec (FPQ) a pour mission principale de *Représenter et promouvoir l'intérêt collectif des membres dans une perspective de développement durable*. Elle compte environ 365 pourvoiries membres, représentant plus de 70% de l'offre disponible. Elle compte de plus sur un réseau de membres associés et de partenaires fidèles œuvrant dans plusieurs domaines d'activités. Le Conseil d'administration de la FPQ compte 18 membres, dont le président de chacune de ses 12 associations régionales de pourvoiries.

La FPQ fournit de l'emploi à une douzaine de personnes et offre des services spécialisés dans divers domaines, dont la foresterie, la commercialisation et le marketing, la comptabilité, le droit ainsi que l'aménagement et la gestion faunique.

Les pourvoiries

Les pourvoiries sont, au sens de la loi, des entreprises qui offrent, contre rémunération, de l'hébergement et des services ou équipements reliés à la pratique d'activités de chasse, de pêche ou de piégeage et elles sont établies sous l'autorité de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (L.R.Q., c. C-61.1).

Il y a environ 675 permis de pourvoirie en opération au Québec. Ensemble, elles constituent une industrie qui génère des retombées économiques directes et indirectes de plus de 210 millions de dollars annuellement et qui procure de l'emploi à plus de 3,000 personnes. Environ 425,000 personnes, dont 25% sont des non-résidents, utilisent chaque année les services d'une pourvoirie.

Il existe deux types de pourvoiries : les pourvoiries avec droits exclusifs (PADE) et les pourvoiries avec droits non-exclusifs (PDNE). Les premières opèrent sur terres publiques en vertu de leur permis de pourvoirie et d'un bail leur octroyant l'exclusivité des activités de chasse et de pêche sur un territoire donné, qui varie entre quelques dizaines et quelques centaines de kilomètres carrés¹. Les secondes sont situées en terres publiques ou en terres privées et opèrent en vertu de leur permis de pourvoirie uniquement. Les PDNE localisées sur les terres de l'État doivent obtenir du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) un bail de villégiature commerciale pour chacune de leurs unités d'hébergement.

Les droits octroyés aux pourvoyeurs d'offrir de manière commerciale des activités de chasse et de pêche sont souvent concurrent aux droits octroyés à d'autres intervenants sur les mêmes territoires. Il est donc essentiel qu'une harmonisation de ces droits soit favorisée afin que les activités de l'un et l'autre puissent se dérouler de la meilleure manière possible.

¹ À l'exception de l'île d'Anticosti, la superficie totale occupée par les PADEs équivaut à environ 1% de l'ensemble des terres du domaine de l'État.

L'offre d'activités offertes par les pourvoires est en croissance constante depuis une quinzaine d'année. En vue de rentabiliser les opérations, plusieurs pourvoires se spécialisent maintenant dans les activités destinées à satisfaire les familles, d'autres ajoutent des activités de plein air comme le canotage, le vélo de montagne, la raquette, etc.

Par ailleurs, le secteur de la pourvoirie constitue une part non-négligeable de l'industrie touristique du Québec. Il fait ainsi partie intégrante de deux des grandes expériences touristiques véhiculées par le ministère du Tourisme, soit la Villégiature et la Grande Nature. La clientèle qui fréquente ces territoires recherche avant tout la quiétude et un environnement de qualité. Il s'agit non seulement d'un constat logique, mais également démontré par des sondages menés auprès des clients.

C'est pourquoi une attention toute particulière doit être portée à la protection de l'intégrité du produit offert par les pourvoires. Ce produit est offert d'une manière continue, année après année, et non pas concentrée sur une période fixe de quelques mois ou années. Les retombées économiques engendrées par les activités de pourvoires sont donc durables et se traduisent notamment par le maintien d'un nombre d'emplois élevés, d'autant plus importants qu'ils sont offerts dans des régions rurales et/ou isolées.

Cette industrie repose aussi sur des entrepreneurs audacieux et visionnaires, qui investissent personnellement des centaines de milliers voire des millions de dollars dans des infrastructures pourtant localisées sur des terres qui ne leurs appartiennent pas. Il est essentiel que cette caractéristique particulièrement rébarbative soit compensée par une certitude minimale que la planification de leurs activités, donc de la rentabilisation de l'opération de pourvoirie, ne sera pas contrecarrée par l'exercice des droits d'un tiers, sans qu'une harmonisation de leurs exercices ne soit assurée.

Le projet de loi no 79 *Loi modifiant la Loi sur les mines*, constitue une opportunité unique de modifier des situations déplorables du passé et de favoriser un développement économique et durable des terres du domaine public. À l'égard des pourvoires, nous vous présenterons maintenant les éléments de ce projet de loi qui retiennent notre attention.

- A. Reconnaissance d'un statut particulier pour les pourvoires à droits exclusifs
- B. Prise en compte des intérêts particuliers des pourvoires lors de l'émission des permis, autorisations et baux miniers
- C. Simplification administrative
- D. Autres considérations

A. RECONNAISSANCE D'UN STATUT PARTICULIER POUR LES POURVOIRIES À DROITS EXCLUSIFS (PADES)

Les pourvoiries possédant des droits exclusifs de chasse et de pêche offrent leurs activités sur des territoires dont la superficie varie d'une dizaine de kilomètres carrés à quelques centaines de kilomètres carrés. Toute personne qui désire y pêcher ou y chasser doit obtenir l'autorisation du détenteur du bail, sous peine d'amende. Cette caractéristique unique permet d'offrir à la clientèle la quiétude et la tranquillité dans un environnement naturel, éléments les plus recherchés dans un tel séjour. Il s'agit aussi d'un attrait majeur pour les personnes qui convoient essentiellement un séjour de villégiature en forêt.

Pour ces raisons, nous croyons que le projet de loi no 79 pourrait être bonifié pour tenir compte de l'importance de préserver l'intégrité du produit offert par les PADEs. Nous soumettons les commentaires suivants à ce sujet :

1) Article 1 du projet de loi (PL) modifiant l'article 5 de la loi

Le nouvel article se lira comme suit :

Les substances minérales de surface appartiennent au propriétaire du sol lorsqu'elles se trouvent dans des terres qui ont été concédées ou aliénées par l'État à des fins autres que minières.

Un ajout devrait être apporté à cet article afin d'indiquer que le droit aux substances minérales de surface, lorsqu'elles se trouvent dans un territoire délimité à des fins de droits exclusifs de chasse et de pêche, puisse être octroyé seulement sur consentement du détenteur du bail de droits exclusifs.

2) Article 33 du PL modifiant l'article 101 de la loi; Article 36 PL ajoutant l'article 140.1

L'ajout des alinéas prévus pour l'article 101 de la loi et l'ajout de l'article 140.1 nous apparaît prometteur. Nous croyons qu'une consultation publique sera de nature à faciliter la prise en compte des différents utilisateurs du territoire. Cependant, considérant les impacts importants qu'une exploitation minière peut avoir sur une entreprise de pourvoirie, nous demandons que les détenteurs d'un bail de droits exclusifs de chasse et de pêche soient obligatoirement invités à participer à la consultation lorsque le projet d'exploitation est prévu à l'intérieur du territoire sous bail, ou dans un rayon de 5 kilomètres des limites de celui-ci.

Le transport des matériaux, le dynamitage, le bruit des génératrices, la poussière et l'impact visuel sont tous des éléments qui peuvent affecter l'expérience vécue par la clientèle de la pourvoirie. Il est donc impératif que non seulement le pourvoyeur soit invité à la consultation, mais aussi que suite à celle-ci, le promoteur minier fasse état des mesures d'atténuation qu'il entend mettre de l'avant pour pallier à ces impacts. Le ministre devrait

par ailleurs intégrer aux conditions du bail minier des dispositions qui, non seulement permettront d'éviter les conflits avec les autres utilisateurs du territoire, mais qui prévoiront aussi un mécanisme de surveillance et des sanctions automatiques et clauses de dédommagement en cas de défaut.

3) Article 38 PL ajoutant l'article 142.0.1 de la loi

Nous applaudissons l'ajout de l'article 142.0.1. Grâce à ce dernier, la délivrance d'un bail minier pourra être refusée en vue d'éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire. Cette approche rejoint nos commentaires formulés précédemment au sujet de la modification de l'article 5 de la loi. Sur le territoire d'une PADE, l'exploitation des substances minérales de surface doit requérir le consentement du pourvoyeur. Un droit de premier choix devrait aussi être offert au pourvoyeur. Ainsi, si le potentiel d'exploitation existe, ce dernier devrait avoir un droit prioritaire d'exploitation des substances. Le pourvoyeur pourrait aussi décider d'autoriser l'exploitation, avec ou sans conditions, ou carrément refuser d'autoriser cette exploitation dans les cas où une incompatibilité importante avec les activités de la pourvoirie est inévitable.

4) Article 40 PL modifiant l'article 144 de la loi

Cet article interdit l'émission de bail minier sur certains types de territoires, comme les cimetières, et la modification vise à interdire ces baux sur les terrains abritant un site géologique exceptionnel classé. Nous croyons qu'il y a ici une belle opportunité d'interdire l'émission de bail minier sur les territoires de PADE, sous réserve d'une autorisation expresse du pourvoyeur.

5) Article 56 PL remplaçant l'article 235 de la loi

La possibilité que le détenteur de bail minier puisse acquérir par expropriation tout immeuble, partie d'immeuble, droit réel ou autre bien nécessaire à l'accès au terrain ou à l'exécution de ses travaux d'exploitation ou d'exploration ne doit pas être autorisée sur un terrain de PADE. Pour toutes les raisons mentionnées précédemment, il est essentiel que le bail ne soit tout simplement pas émis sur un tel terrain sans être conforme aux conditions imposées par le pourvoyeur, le cas échéant.

6) Article 245 de la loi

Aucune modification n'est actuellement prévue à l'article 245 de la loi. Cependant, nous croyons que, concernant la construction de chemins sur un territoire de PADE, une entente doit obligatoirement être conclue concernant le tracé de chemin le plus approprié pour limiter les conflits d'usage.

7) Article 62 PL modifiant l'article 304 de la loi

Les modifications proposées permettraient au ministre de soustraire au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minérale tout terrain

contenant des substances minérales qui font partie du domaine de l'État afin d'éviter des conflits avec d'autres utilisations du territoire.

Encore une fois, ce type de dispositions pourrait être utilisé pour enfin permettre le développement de parties du domaine public sans que ce développement ne soit entravé par l'exploration ou l'exploitation minière.

Cependant, nous réitérons que d'emblée, les projets miniers, d'exploration ou d'exploitation, doivent être exclus des territoires de PADEs. Ce principe doit être clairement établi. Les seules exceptions seront lorsqu'il y a consentement du pourvoyeur.

B. PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS PARTICULIERS DES POURVOIRIES LORS DE L'ÉMISSION DES PERMIS, AUTORISATIONS ET BAUX MINIERS

Tel qu'indiqué en début de texte, les pourvoiries, qu'elles soient PADE ou PDNE, font partie intégrante de l'offre touristique du Québec. Elles constituent une vitrine de premier plan dans les démarches touristiques à l'étranger. L'intégrité du produit qu'elles ont à offrir doit en conséquence être préservée de la manière la plus complète qui soit.

Nous reprenons ainsi pour le compte des PDNEs les recommandations faites pour les PADES à l'égard des points 2), 3), 6) et 7). Lorsque des activités minières d'exploration ou d'exploitation sont envisagées à proximité du lieu d'opération d'une PDNE, il faut obligatoirement que le pourvoyeur soit non seulement obligatoirement consulté, mais aussi que le projet ne puisse pas être autorisé si l'impact sur les activités du pourvoyeur est trop important. Il faut souligner que le « lieu d'opération » d'une pourvoirie peut être multiple. En effet, outre le site principal, où se peut se situer le poste d'accueil, un ou des camps principaux de même qu'une auberge, plusieurs pourvoiries possèdent des camps éloignés, i.e. à quelques kilomètres du camp site principal. Dans le Nord du Québec, plusieurs pourvoiries ont le droit d'ériger des sites de « camps mobiles ». Ces endroits sont déjà localisés, mais des campements ne sont pas nécessairement en place. Lorsqu'un projet d'exploration est envisagé, les pourvoyeurs ayant des camps ou des lieux destinés à l'érection de tels camps doivent préalablement être consultés.

La rentabilité d'une entreprise de pourvoirie est déjà sujette, comme une bonne part de l'industrie touristique, aux aléas de la météo, du contexte économique, du prix des énergies, etc. Les impacts que peuvent engendrer l'exploration et l'exploitation minière sur les activités de pourvoirie peuvent constituer ce qui fera la différence entre la rentabilité et le déficit de celle-ci, allant même jusqu'à la fermeture d'entreprises.

C. SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE

Depuis plusieurs années, le gouvernement du Québec poursuit une démarche visant à alléger le fardeau administratif et réglementaire qui s'applique notamment aux petites et moyennes entreprises. La FPQ a participé activement à cette démarche en proposant divers allègements dans différents domaines. La *Loi sur les mines* contient un de ces allègements possibles pour l'industrie de la pourvoirie

8) Article 155 de la loi

Aucune modification n'est prévue à cet article. Cependant, nous reprenons ici intégralement la recommandation déjà faite le 28 mai 2008 au ministère du Conseil exécutif du gouvernement du Québec (Direction de l'allègement réglementaire et administratif) :

« Les pourvoyeurs situés en forêt publiques utilisent principalement les chemins développés par l'industrie forestière au fil des ans. Dans la plupart des cas, une fois les coupes terminées, la charge de l'entretien de ceux-ci revient au pourvoyeur. Les coûts sont très importants et ils ne peuvent imposer de frais aux autres utilisateurs pour l'utilisation de ces chemins. Par ailleurs, en vertu de la Loi sur les mines et des règlements correspondants, des frais lui sont imposés pour l'utilisation du gravier requis pour l'entretien des chemins et des autorisations doivent être demandés pour l'utilisation de cette matière. Il nous semble que puisque le pourvoyeur s'acquitte déjà de l'entretien de ces chemins publics, une exemption des coûts de ce gravier serait appropriée, d'autant plus que deux autres réseaux opérant essentiellement dans le même champ d'activités, soit les réserves fauniques et les zecs, ne paient aucune redevance pour cette matière. Enfin, l'imposition de quatre rapports annuels pour l'utilisation du gravier pourrait être substituée par un ajout au rapport annuel du pourvoyeur mentionné au paragraphe précédent, qui préciserait la quantité de gravier prélevée et les fins auxquelles ce gravier a été utilisé. »

Le rapport annuel du pourvoyeur mentionné à la dernière phrase est un rapport imposé par le *Règlement sur les pourvoyeurs de chasse et de pêche*. Il doit être complété au plus tard le 31 janvier de chaque année et est remis au ministère des Ressources naturelles et de la Faune.

D. AUTRES CONSIDÉRATIONS

Plusieurs des modifications prévues actuellement ou recommandées dans le présent document touchent les nouveaux projets miniers. Par ailleurs, plusieurs sites miniers sont actuellement en opération de manière plus ou moins intensive. Le *Loi* prévoit qu'un bail minier a une durée de 20 ans, renouvelable pour 10 ans notamment si le détenteur du bail démontre qu'il y a eu de l'exploitation pendant au moins 2 ans sur les 10 dernières années. Théoriquement donc, plus de quinze années pourraient s'écouler sans que des travaux n'aient lieu avant de pouvoir

déterminer si un site continuera d'être exploité ou non. Cette situation peut potentiellement causer certains problèmes majeurs à l'industrie touristique.

Par exemple, en Outaouais, une mine de cuivre et de nickel a été exploitée pendant un certain nombre d'année avant que les travaux cessent. Cette mine est située au cœur même d'une PADE. À l'époque de l'exploitation, certains accommodements avaient été accordés au pourvoyeur. Au moment de la suspension des activités, il y a une quinzaine d'années, certains bassins de rétention ont été remblayés de même qu'un secteur contaminé. Ainsi, à chaque année à la fonte des neiges, des écoulements jaunâtres visibles à différents endroits se retrouvent dans le lac à proximité du site. En fait ce lac se trouve à l'endroit où se situait la mine à ciel ouvert. La contamination est par la suite retrouvée dans les plans d'eau en aval, jusque dans les rivières avoisinantes. Des travaux ont eu lieu il y a quelques années puis ont cessé. Il est probable que les travaux n'aient été effectués que pour permettre le renouvellement du bail minier. Si dans quelques années, le détenteur du bail minier décide de reprendre les opérations, le lac en question pourrait donc être vidé à nouveau de son contenu, remettant ainsi en circulation les contaminants qui se seront déposés au fond. De plus, la pourvoirie ayant développé ses activités jusqu'en périphérie de la mine, elle devra retrancher une certaine partie de ses profits à cause des impacts de la reprise des activités minières.

Cet exemple de la mine de cuivre-nickel soulève une question importante. Les mesures d'exclusions d'exploitation minière sur les sites de PADE ou à proximité des PDNE sont selon nous clairement applicables lorsqu'il est question de substances minérales de surface comme le sable ou le gravier. Qu'en est-il des autres substances minérales?

À l'heure où les besoins en métaux divers comme le nickel, l'or ou l'uranium reprennent de la vigueur dans le monde, il apparaîtrait futile d'exclure tous travaux miniers pour ces substances sur les territoires des pourvoiries. Cependant, l'exploration devrait obligatoirement tenir compte des besoins impératifs de la pourvoirie en place et tenter de l'accommoder le mieux possible. Il y a quelques années, une compagnie minière a fait de l'exploration pour de l'uranium sur le territoire d'une PADE de la Côte-Nord. Les forages avaient lieu sur les rives d'un lac de la pourvoirie. Sur la rive opposée, la pourvoirie offrait en location des chalets pour les pêcheurs. Non seulement la pourvoirie n'a pu louer aucun de ces chalets à cause du bruit des forages mais de plus, la compagnie minière a construit elle-même des camps pour son personnel au lieu de louer ceux de la pourvoirie. Il aurait été facile de compenser en partie les pertes du pourvoyeur en utilisant les infrastructures en place. Cet exemple illustre le manque de considération accordée aux autres utilisateurs déjà en place.

Si l'exploration engendre une exploitation, à ce moment, il sera requis que des mesures de compensation, de réparation ou d'indemnisation soient prévues pour la pourvoirie. En effet, de telles exploitations seront souvent d'une envergure telle que l'opération d'une pourvoirie ne serait plus économiquement viable.