

Le 22 avril 2010

M. Éric Thomassin
Secrétaire de la Commission de l'agriculture
des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec G1A 1A3

SEC.COM.27AUR'10 8:30

Objet : Projet de loi 79 intitulé « Loi modifiant la *Loi sur les mines* »

Sommaire Exécutif :

La présente résume les commentaires et les recommandations d'Écojustice par rapport au projet de loi 79 intitulé « Loi modifiant la *Loi sur les mines* ». Ces derniers sont basés sur le rapport préparé par Écojustice en novembre 2009 « Pour que le Québec ait meilleure mine : La réforme de la loi sur les mines ». Les modifications du projet de loi proposées dans cette soumission ont comme but l'atteinte d'un meilleur équilibre entre les droits des individus, des collectivités, des peuples autochtones, de l'environnement et de l'industrie minière.

Le préambule et l'objet de la *Loi sur les mines* devraient être modifiés pour rendre ces derniers compatibles avec les principes de la *Loi sur le développement durable* et ceux mentionnés dans la *Loi sur les forêts*, tel l'accès à l'information et la participation citoyenne, la protection de l'environnement et la qualité de vie des personnes, le principe du pollueur payeur, la prévention ainsi que l'équité sociale intra et intergénérationnelle, ainsi que la conservation des sols, de l'eau et de la diversité biologique.

Dans le cadre de la participation du public et du principe de transparence, Écojustice recommande que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune rende plus facilement accessible sur Internet le Registre public des droits miniers, réels et immobiliers (en modifiant l'outil « GESTIM » plus actuel) et en rendant disponibles, par le biais de ce même outil, les données sur les plans de réaménagement et de restauration approuvés et les garanties fournies aux termes de ces plans.

Écojustice appuie les améliorations apportées au pouvoir d'expropriation minières du ministre, mais suggère d'étendre la notion d'intérêt public pour l'exercice de ce pouvoir



formerly Sierra Legal

aux claims et non seulement au bail minier en changeant le mot « utilité publique » par « intérêt public » dans l'article 82 de la loi.

Écojustice que la loi devrait préciser les modalités pour la consultation publique et est de l'opinion que, concernant les travaux miniers et les droits autochtones, le gouvernement devrait conditionner l'obtention du droit d'accès au territoire et aux ressources minérales au consentement éclairé des communautés autochtones vivant sur les territoires visés et devrait créer un processus de consultation spécifique aux peuples autochtones.

Écojustice recommande l'assujettissement obligatoire de tous les projets d'exploitation minière à la procédure d'étude d'impacts sur l'environnement prévue par la *Loi sur la qualité de l'environnement* comme une mesure minimale et l'abaissement du seuil pour l'assujettissement des projets d'exploitation minière. La loi devrait aussi donner force réglementaire à la *Directive pour la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement d'un projet minier* et la *Directive 019 sur l'industrie minière*.

La présence de la *Loi sur les mines* ne permet pas aux municipalités et aux MRC de jouer pleinement leur rôle de protecteur des citoyens et de la qualité de leur milieu de vie. Nous recommandons donc que l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* soit abrogé ou annulé par une disposition précise à cet effet dans la *Loi sur les mines*, et que les municipalités puissent bénéficier de tous les outils législatifs et financiers nécessaires pour pouvoir soustraire les activités minières de certaines portions de leurs territoires, le tout sous un encadrement législatif bien défini.

Écojustice l'élimination de la présence des droits miniers sur le droit à la protection des milieux écologiques et culturels. Nous recommandons que le projet de loi 79 soit modifié pour que le MRNF et le MDDEP, conjointement ou individuellement, soient en mesure d'ordonner la cessation des travaux miniers et de procéder à l'expropriation.

Écojustice recommande que le projet de loi 79 redéfinisse les différents types de travaux d'exploration selon le degré de risques et d'impacts qu'ils représentent pour l'environnement et les populations, et d'assujettir une plus grande proportion de ces travaux à l'obtention d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la LQE.



M. Éric Thomassin,

Écojustice a pris connaissance du projet de loi 79 intitulé « Loi modifiant la *Loi sur les mines* » et désire vous faire part de ses commentaires et préoccupations à ce sujet. Nous voulons présenter nos commentaires oralement dans le cadre de la commission parlementaire étudiant le projet de loi.

Dans l'esprit de créer des liens plus étroits entre les organismes de défense des droits environnementaux et d'améliorer la collaboration entre la communauté universitaire et le mouvement environnemental, Écojustice s'est associé à l'Université d'Ottawa en 2007 afin de fonder la Clinique de droit de l'environnement. Écojustice est le chef de fil des organisations pancanadiennes qui regroupent des avocats, des juristes et des scientifiques voués à la protection de l'environnement. Depuis 1990, Écojustice a aidé des centaines de citoyens, d'organismes et de collectivités à mieux se défendre vis-à-vis des contrevenants aux lois environnementales, à assurer la responsabilité et l'imputabilité des gouvernements, ainsi qu'à établir d'importants précédents juridiques qui permettent aujourd'hui une protection accrue des citoyens et des citoyennes, et de leur environnement.

Par le passé, Écojustice a défendu les intérêts environnementaux du Québec à travers des causes s'étant rendues à la Cour Suprême, dont *Hudson c. Spraytech*, *R. c. Hydro-Québec*, et *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, et plus récemment dans la cause de *Ciment St-Laurent c. Barrette*. Pour Écojustice, fort de son expertise et de sa mission à titre de partenaire de la Clinique de droit environnemental de l'Université d'Ottawa, il est apparu nécessaire de scruter et d'analyser le projet de loi 79 en concertation avec la coalition « Pour que le Québec ait meilleure mine! ». Nos commentaires reflètent le contenu de notre rapport approfondi de novembre 2009, intitulé « Pour que le Québec ait meilleure mine : La réforme de la loi sur les mines ». Une copie de ce rapport accompagne nos commentaires sur le projet de loi 79, et ce rapport est également disponible sur l'internet :

<http://www.ecojustice.ca/publications/reports/Quebec-meilleure-mine>.

Les modifications proposées dans cette soumission ont comme but l'atteinte d'un meilleur équilibre entre les droits des individus, des collectivités, des peuples autochtones, de l'environnement et de l'industrie minière. De plus, Écojustice insiste sur le respect indispensable des principes et des valeurs qui orientent d'autres lois québécoises, et tente ainsi de répondre aux attentes d'un pan important de la société québécoise contemporaine.

formerly Sierra Legal

Commentaires spécifiques

1) *Nécessité de modifier le préambule et l'objectif de la loi*

Le projet de loi 79 ne prévoit aucun amendement à l'article 17 délimitant l'étendue et l'objectif de la *Loi sur les mines*. De surcroît, le préambule du projet de loi 79 ne mentionne aucunement les droits des propriétaires privés, des municipalités, ni ne fait allusion aux droits autochtones protégés par la constitution, se limitant à mentionner que le projet de loi a pour but de rendre les projets d'exploration minière plus effectifs. Écojustice constate que la *Loi sur les mines* et, de façon plus élargie, l'encadrement actuel du secteur minier québécois, ne sont pas respectueux des principes qui sont énoncés dans la *Loi sur le développement durable*. Parmi ces principes, on retrouve l'accès à l'information et la participation citoyenne, la protection de l'environnement et la qualité de vie des personnes, le principe du pollueur payeur, la prévention ainsi que l'équité sociale intra et intergénérationnelle, en considérant notamment les générations futures dans les prises de décision. De plus, le projet de loi ne rend pas la *Loi sur les mines* conforme au nouveau contexte légal national et international favorisant la consultation des parties pouvant être affectées par des projets miniers et l'accès à l'information, une lacune qui devrait être remédié notamment par le biais de l'article 17.

Bien que l'objectif explicite de la *Loi sur les mines* énoncé à l'article 17 soit de favoriser l'exploration et l'exploitation minière tout en tenant compte des autres utilisations du territoire, ladite loi ne prévoit aucun mécanisme précis permettant la mise en application de cet objectif dans sa globalité et de façon concertée avec le public et les différents intervenants locaux et régionaux. À cet égard, la facture actuelle de la *Loi sur les mines* contraste avec les principes du développement durable que l'on retrouve dans le projet de loi 57 qui porte sur le développement durable des forêts. Des amendements doivent donc être apportés à l'article 17 en prenant comme exemple notamment les modifications récentes apportées à la *Loi sur les forêts*. En effet, cette dernière reconnaît formellement les concepts de patrimoine forestier et d'aménagement durable, concepts axés en partie sur la conservation des sols, de l'eau et de la diversité biologique, ainsi que sur la considération des besoins économiques, écologiques et sociaux des générations actuelles et futures. Il est donc nécessaire, selon nous, de revoir l'objet de la *Loi sur les mines* et de l'harmoniser avec les principes de base de la *Loi sur le développement durable* et de la *Loi sur les forêts*. A cet égard, nous sommes tout à fait d'accord avec les commentaires similaires du Bâtonnier du Barreau du Québec.

Finalement, Ecojustice considère que certains projets d'exploration minière devraient être assujettis à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, et que l'application des normes prévues dans la Directive 019 soit uniformisée par l'adoption d'un règlement en



formerly Sierra Legal

vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE). Nos recommandations à cet égard sont plus amplement décrites dans le rapport « Pour que le Québec ait meilleure mine ».

Un registre des droits miniers accessible

Au niveau du développement durable et de la participation citoyenne dans les débats relatifs aux projets miniers, le projet de loi 79 n'impose aucune obligation à l'entreprise minière d'informer les intervenants pouvant être affectés par un claim, et ce en dépit du fait que l'enregistrement d'un tel claim puisse comporter pour eux des conséquences juridiques et factuelles néfastes. Ni à la phase du claim, ni à celle du début des travaux d'exploration ne prévoit-on une quelconque obligation d'informer, de consulter ou d'obtenir le consentement des personnes et entités affectées. Il est à noter que le projet de loi n'a pas retenu notre idée de différencier les différentes phases et niveaux d'exploration, et ce, même s'il est évident que la nature des enjeux les entourant varie considérablement.

Écojustice recommande que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune rende plus facilement accessible sur Internet le Registre public des droits miniers, réels et immobiliers (en modifiant l'outil « GESTIM » plus actuel) et en rendant disponibles, par le biais de ce même outil, les données sur les plans de réaménagement et de restauration approuvés et les garanties fournies aux termes de ces plans.

L'intérêt public et le pouvoir du ministre

En ce qui concerne la notion d'intérêt public et le pouvoir du ministre d'exproprier des droits miniers dans cet intérêt, le projet de loi 79 prévoit certains ajouts à l'article 142 de la *Loi sur les mines* par la voie de l'article 38 du projet de loi. L'article 142 de la Loi prévoit la concession de baux miniers par le gouvernement. Les nouveaux articles 142.01 et 142.02 viendraient octroyer au ministre le pouvoir de mettre fin à un bail sur simple dénonciation au détenteur du titre, auquel cas le ministre doit mettre à la disposition du détenteur un territoire alternatif, ou, à défaut, octroyer une compensation monétaire réparatrice.

Ecojustice appuie ces développements. Cependant, aucun amendement n'est fait à l'article 82. Par conséquent, l'expropriation du claim n'est encore possible que dans les situations où il y aurait incompatibilité avec la notion « d'utilité public », notion moins large que celle d'intérêt public. Nous recommandons donc un changement terminologique.



formerly Sierra Legal

Consultation publique

En matière de bail minier et de concession minière, l'article 33 apporte un amendement à l'article 101 de la loi en imposant notamment une consultation publique selon des modalités qui seront établies par règlement. Tandis que la consultation publique constitue l'une des composantes essentielles de l'approche de développement durable, les buts et la finalité de cette consultation devraient être précisés dans la loi. Les principes de base de cette consultation devraient aussi être prévus dans la loi.

Il est important de noter que l'article 9 du projet de loi 57 intitulé « *Loi sur l'aménagement du territoire forestier* » prévoit d'ailleurs une consultation particulière auprès des communautés autochtones. L'article 10 du projet de loi 57 prévoit que la politique de consultation comporte des modalités de consultation distincte pour les communautés autochtones. Le gouvernement devrait prévoir la même chose dans la *Loi sur les mines*.

Écojustice est de l'opinion que, concernant les travaux miniers et les droits autochtones, le gouvernement devrait conditionner l'obtention du droit d'accès au territoire et aux ressources minérales au consentement éclairé des communautés autochtones vivant sur les territoires visés. N'oublions pas que la Cour suprême du Canada a indiqué que la Couronne possède une obligation de consultation et d'accommodement envers les peuples autochtones concernés, lorsque les gouvernements prennent des décisions ayant un impact potentiel sur un droit ou un intérêt autochtone. De plus, la détermination du processus de consultation et d'accommodement doit découler d'une discussion entre les peuples autochtones concernés et le gouvernement, et non pas avec l'industrie minière.

Procédure d'étude d'impacts sur l'environnement inadéquate

Actuellement, seule une minorité de projets d'exploitation minière sont soumis à l'évaluation publique des impacts sur l'environnement, prévue par l'article 31.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après LQE). Ceci est dû au *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* qui restreint la portée de l'article 31.1 en prévoyant un seuil de déclenchement pour l'étude d'impacts sur l'environnement. En effet, ce seuil est fixé au minimum de 7 000 tonnes de production par jour pour les mines et les usines de traitement de métaux et d'amiante. Le projet de loi 79 propose l'abaissement de ce seuil arbitraire et de le fixer au minimum de 3 000 tonnes. Cette limite reste extrêmement élevée et n'est que très rarement franchie en pratique. Par conséquent, les études d'impacts sur l'environnement sont très rares dans le secteur minier.

Écojustice recommande l'assujettissement obligatoire de tous les projets d'exploitation minière à la procédure d'étude d'impacts sur l'environnement prévue par la *Loi sur la*



formerly Sierra Legal

qualité de l'environnement comme une mesure minimale. La conduite obligatoire d'études d'impacts sur l'environnement permettrait de respecter les principes de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de la *Loi sur le développement durable* du Québec, notamment le respect de principes de qualité de vie et du droit à un environnement sain, de protection de l'environnement, de prévention, de transparence et d'accès à l'information. Elle permettrait également d'homogénéiser la législation applicable au Québec méridional avec celle applicable en vertu de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ), laquelle prévoit que tout projet d'exploitation minière doit être assujéti à une étude d'impacts sur l'environnement et le milieu social. Ces deux standards divergents entre le sud et le nord du Québec s'expliquent mal d'un point de vue environnemental.

Par ailleurs, lorsqu'un projet d'exploitation minière dépasse le seuil fixé, la *Directive pour la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement d'un projet minier* entre en jeu. Ce document constitue la grille d'analyse utilisée par le MDDEP, à la fois pour émettre des directives et guider les promoteurs miniers dans la réalisation de leurs études d'impacts sur l'environnement (lorsqu'elles sont exigibles), mais également pour évaluer, ultérieurement, la qualité desdites études environnementales avant d'émettre un certificat d'autorisation environnementale. Il s'agit donc d'un texte fondamental, mais pourtant, il n'est mentionné ni dans la LQE, ni dans son règlement d'application, ni dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*. Nous recommandons donc que la LQE donne force de loi à cette directive, soit en y faisant explicitement référence dans les règlements existants, soit en créant un nouveau règlement à cet effet.

Un commentaire similaire s'applique à la *Directive 019 sur l'industrie minière*. En effet, elle sert également de grille d'analyse utilisée par le MDDEP pour l'émission des certificats d'autorisation environnementale des projets miniers assujéti à l'article 22 de la LQE, mais non nécessairement assujéti à la procédure d'étude d'impacts sur l'environnement de l'article 31.1 de la LQE. Cette directive présente, entre autres, une procédure de calcul des charges polluantes déversées dans l'environnement, ainsi que des modes de gestion des résidus miniers en fonction de leur dangerosité. Tout comme pour la *Directive pour la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement d'un projet minier*, nous recommandons que cette directive soit également dotée d'une force réglementaire afin que les normes, les critères et les recommandations qu'elle contient soient effectivement respectés et mis en œuvre pour tous les projets miniers.

Rôle décisionnel des instances régionales et locales

Le projet de loi 79 n'intègre pas, malheureusement, les recommandations d'Écojustice en ce qui concerne le rôle des instances locales. Il est évident que ni les MRC, ni les CRRNT, n'ont le pouvoir de soustraire à l'activité minière des parties du territoire



formerly Sierra Legal

québécois. Actuellement, l'aménagement du territoire et des ressources minérales est entièrement entre les mains des autorités centrales, ce qui laisse les instances régionales et locales démunies. Cela est très surprenant et relativement incohérent lorsque l'on sait que les schémas d'aménagement et de développement du territoire (SADT) déterminés par les MRC ont pour objet, notamment, d'intégrer à l'aménagement du territoire des perspectives reliées au développement socioéconomique et à l'équilibre environnemental, et de retenir une planification du territoire tout en préservant et en mettant en valeur le milieu de vie. Écojustice ne comprend pas pourquoi les activités minières ont été rayées du champ de compétences des MRC.

Enfin, bien qu'un partage des pouvoirs avec les localités et les régions concernant la réglementation des activités minières et l'aménagement du territoire soit souhaitable, car elles sont plus apte à répondre aux réalités des individus et des collectivités immédiatement affectés, ce transfert de pouvoir ne doit pas se faire sans balises claires. En effet, sans un cadre précis, des incidents pourraient survenir au niveau de la gestion de nos ressources collectives telles que l'eau, les forêts et les substances minérales. À ce titre, des exigences législatives claires doivent encadrer le transfert de tels pouvoirs tout en étant accompagnées des ressources financières adéquates pour leur mise en application. Ces exigences doivent également se baser sur des principes et des orientations qui assurent, dans les faits, une protection accrue des citoyens et de l'environnement.

Somme toute, la préséance de la *Loi sur les mines* ne permet pas aux municipalités et aux MRC de jouer pleinement leur rôle de protecteur des citoyens et de la qualité de leur milieu de vie. Cette situation provoque la transgression de plusieurs des principes de la *Loi sur le développement durable*, notamment celui du droit à la santé et à la qualité de vie, de prévention et de précaution. Enfin, le principe de subsidiarité est également contourné. Face à la préséance des droits miniers, les municipalités et les MRC se retrouvent ainsi dépourvues de pouvoirs réels leur permettant d'orienter l'aménagement du territoire et le développement de leur région selon leurs priorités.

Nous recommandons donc que l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* soit abrogé ou annulé par une disposition précise à cet effet dans la *Loi sur les mines*. Nous préconisons également que les municipalités puissent bénéficier de tous les outils législatifs nécessaires pour pouvoir soustraire les activités minières de certaines portions de leurs territoires.

Aires protégées bloquées ou restreintes par la Loi sur les mines

Il est très inquiétant que le projet de loi 79 ne change pas le fait que le gouvernement ait exclu du processus de sélection des aires protégées tous les territoires pour lesquels des droits miniers avaient été attribués. Il est d'autant plus préoccupant que le gouvernement

formerly Sierra Legal

ait exclu ces zones sans étude de potentiel écologique préalable, et ce, afin de ne pas nuire au climat d'investissement. En effet, depuis l'adoption en 2000 d'un *Cadre d'orientation en vue d'une stratégie québécoise sur les aires protégées* et de la publication de la *Stratégie québécoise sur les aires protégées* en 2002, des efforts ont été faits pour établir un réseau d'aires protégées cohérent au Québec. Or, la préséance conférée par la *Loi sur les mines* aux droits miniers sur les valeurs écologiques, culturelles et/ou sociales que représentent certaines portions du territoire empêche le bon établissement du réseau d'aires protégées au Québec.

Ainsi, bien que le réseau actuel protège près de 8% du territoire québécois, cette proportion demeure encore éloignée de l'objectif moyen de 12% fixé par le *Parti libéral*, le *Parti québécois* et *Québec solidaire* lors de la dernière campagne électorale provinciale en automne 2008. Aussi, il existe un déséquilibre entre les différentes régions du Québec avec, à titre d'exemple, 9% d'aires protégées établies dans le territoire situé au nord du 49e parallèle, alors que cette proportion atteint moins de 5% au sud du 49e parallèle. Dans plusieurs cas, les aires protégées promues par les citoyens, les organismes de conservation et le MDDEP ne peuvent être réalisées dans leur intégralité à cause de la présence de claims miniers. Dans d'autres cas, comme en Abitibi-Témiscamingue où les titres miniers occupent jusqu'à 35% de la superficie du territoire selon les sous-régions, l'établissement d'aires protégées est parfois rendu totalement impossible. C'est ainsi que des bassins versants ou des milieux valorisés pour leurs qualités écologiques ne se retrouvent souvent que partiellement protégés, ou tout simplement non protégés.

Il apparaît donc insensé que le seul fait de détenir un claim minier sur un territoire permette de l'exclure d'office un futur réseau d'aires protégées ou une autre utilisation valorisée par les populations concernées (écotourisme, activités de chasse et pêche, agriculture) que ces droits miniers soient existants ou inexistant au moment de la sélection des territoires pour les aires protégées. En effet, le MRNF considère les territoires où il y a déjà eu des droits miniers comme automatiquement exclus du processus de sélection d'aires protégées, prétextant qu'il y existe encore un « potentiel minier ». Cela revient à imposer le développement minier comme étant l'usage prioritaire et le plus approprié du territoire.

Écojustice recommande donc d'éliminer la préséance des droits miniers sur le droit à la protection des milieux écologiques et culturels. En ce sens, nous recommandons que le projet de loi 79 soit modifié pour que le MRNF et le MDDEP, conjointement ou individuellement, soient en mesure d'ordonner la cessation des travaux miniers et de procéder à l'expropriation.

Les impacts non considérés et non encadrés de l'exploration minière



formerly Sierra Legal

La présomption selon laquelle seule l'exploitation minière affecte l'environnement est erronée. Les travaux d'exploration peuvent également engendrer des impacts non négligeables sur l'environnement et les populations. L'utilisation de machineries lourdes, notamment pour l'exécution de travaux de décapage, de forage et d'excavation des sols et du roc, peuvent avoir un impact sévère sur le milieu environnemental concerné en décapant les sols, en arrachant la végétation de surface, en creusant des tranchées et en créant des ornières. Un grand nombre de projets d'exploration nécessite également la construction de chemin d'accès au site, ainsi que le déboisement de superficies non négligeables. Ces impacts sont d'autant plus significatifs lorsqu'ils sont cumulés, comme c'est le cas, parfois, avec plusieurs dizaines de projets d'exploration dans un même secteur géographique. Face à ces constats, il apparaît donc hautement anormal que le projet de loi 79 ne propose pas de soumettre les travaux d'exploration à un processus d'étude d'impacts sur l'environnement.

Il est encore plus anormal qu'une grande majorité de ces travaux d'exploration ne soient pas soumis à l'obtention d'un certificat d'autorisation environnementale de la part du MDDEP. Un tel certificat d'autorisation est normalement exigible, suivant l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, pour toutes activités susceptibles d'émettre « un rejet de contaminants dans l'environnement » ou de mener à « une modification de la qualité de l'environnement ». Nul doute que la plupart des travaux d'exploration satisfont à ces deux critères.

A priori, il serait possible d'assujettir toute activité minière à l'article 22 de la LQE, qui prévoit l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation de la part du MDDEP. Cependant, le *Règlement relatif à l'application de la loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que les travaux de levés géophysiques, géologiques et géochimiques, incluant notamment les travaux de forage, soient soustraits à cette obligation (voir art 1 par. 2°, art. 2 par. 5° et 6°, et art. 3 par. 3°).

Somme toute, comme très peu de travaux d'exploration minière sont présentement assujettis à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation environnementale, l'État peut moins bien encadrer les travaux d'exploration minière prenant place sur le territoire. En effet, l'État ne dispose pas de l'intégralité des informations concernant la nature et la localisation des travaux d'exploration réalisés sur le territoire, et ne peut donc pas assurer le suivi et le contrôle environnemental nécessaire. Ainsi, l'État n'a pas l'opportunité d'imposer des conditions particulières préalablement à la réalisation desdits travaux. Pour ces raisons, nous recommandons, d'une part, que le projet de loi 79 redéfinisse les différents types de travaux d'exploration selon le degré de risques et d'impacts qu'ils représentent pour l'environnement et les populations et, d'autres parts, d'assujettir une plus grande proportion de ces travaux à l'obtention préalable d'un certificat d'autorisation environnementale en vertu de l'article 22 de la LQE.

formerly Sierra Legal

Conclusion

En conclusion, Écojustice estime que, malgré les améliorations apportées à la *Loi sur les mines* par le projet de loi 79, ce dernier, dans sa forme actuelle, possède encore plusieurs lacunes, dont certaines pourraient avoir un impact important sur le bien être des citoyens et citoyennes, et de l'environnement. Nous reconnaissons que l'exploitation minière est une industrie importante et apporte beaucoup à l'économie du Québec. Cependant, le régime actuel favorise indûment l'industrie au détriment de l'intérêt public et les modifications apportées par le projet de loi ne sont pas suffisantes pour établir une saine balance des intérêts. Un régime minier sain, au niveau économique, social et environnemental est possible ; cette soumission démontre qu'avec seulement quelque changements supplémentaires, une balance peut être atteinte à la satisfaction de tous et toutes. Nous espérons donc que vous porterez particulièrement attention aux recommandations de cette soumission.

Sachez, Monsieur le Ministre délégué, qu'Écojustice est heureuse de pouvoir participer à l'amélioration de la qualité de vie et de l'environnement des québécois et québécoises et espère pouvoir continuer de travailler en ce sens avec votre ministère et d'autres organismes.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre délégué, nos salutations les plus distinguées.



William Amos

Conseiller juridique
Clinique de droit de l'environnement
Université d'Ottawa
35 Copernicus St., Salle 110,
Ottawa ON K1N 6N5
Tel: (613) 562 5800 ext. 3378
Fax: (613) 562 5319
wamos@ecojustice.ca



CAPERNE – 048M
C.G. – P.L. 79
Loi modifiant la
Loi sur les mines

ecojustice

Pour que le Québec ait meilleure mine

Réforme en profondeur de la Loi
sur les mines du Québec



POUR QUE LE QUÉBEC AIT MEILLEURE MINE / RÉFORME EN PROFONDEUR DE LA LOI SUR LES MINES DU QUÉBEC

Octobre 2009

William Amos et Anne Audoin, conseiller juridique et stagiaire de la Clinique de droit environnemental de l'Université d'Ottawa et d'Écojustice; Ugo Lapointe, B.Sc. génie géologique et membre du Forum de l'Institut des sciences de l'environnement de l'Université du Québec à Montréal (FISE-UQAM); ainsi qu'avec l'aide inestimable d'André Morin, de Sylvain Archambault, de Mélanie Pouliot, de Noah Arshinoff et de tous les membres de la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine!*

Remerciements : Un remerciement particulier à Nature Québec et à la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine!* pour leur appui technique et logistique.

ecojustice

formerly Sierra Legal Defence Fund

TORONTO OFFICE

30 St. Patrick Street, Suite 900 Toronto, ON M5T 3A3

Phone: (416) 368-7533 | Fax: (416) 363-2746

E-mail: toronto@ecojustice.ca

VANCOUVER OFFICE

131 Water Street, Suite 214, Vancouver, BC V6B 4M3

Toll Free: 1-800-926-7744 | Phone: (604) 685-5618

Fax: (604) 685-7813

E-mail: info@ecojustice.ca

OTTAWA ENVIRONMENTAL LAW CLINIC

University of Ottawa, Faculty of Law

35 Copernicus Street, Office 107

Ottawa, ON K1N 6N5

Phone: (613) 562-5800 ext. 3382 | Fax: (613) 562 5319

E-mail: ottawa@ecojustice.ca

PRÉAMBULE

Depuis de nombreuses années, de façon récurrente, des critiques à l'égard de l'industrie minière surgissent tant chez les différents intervenants du monde minier que chez les citoyens ou encore les collectivités. Ces critiques remettent en question des aspects majeurs de la *Loi sur les mines* du Québec.

À l'automne 2007, le gouvernement du Québec, par l'intermédiaire du MRNF, a fait une brève consultation publique qui a mené à la divulgation de la *Stratégie minérale du Québec* en juin 2009. Une stratégie identifiée par plusieurs intervenants comme légère et inadéquate pour répondre aux attentes et aux valeurs de la société québécoise d'aujourd'hui¹.

Or, depuis 2007, les critiques visant la *Loi sur les mines du Québec* se sont multipliées sur la place publique, et se sont particulièrement intensifiées au cours de la dernière année. À toutes ces voix qui réclament une réforme complète de la loi s'est ajoutée celle, pour la moins inhabituelle, du Vérificateur général du Québec. Celui-ci, dans son rapport d'avril 2009, a dévoilé des lacunes majeures qui ne peuvent de toute évidence rester sans écho². Si, par le passé, les gouvernements successifs ont pu éviter de réformer en profondeur cette loi, il semble maintenant impossible au gouvernement actuel de rester inactif. Il doit en effet s'attaquer à cette problématique devenue totalement inacceptable pour un nombre grandissant de Québécois.

Avec une véritable « ruée vers l'or » depuis plus de deux ans, avec l'incertitude et l'inquiétude entourant les projets d'exploration de l'uranium, avec le dévoilement de projets de méga mines à ciel ouvert, notamment en milieu urbain, et avec la multiplication des projets d'exploration et d'exploitation au Québec, les failles, les absences et surtout les iniquités que provoquent l'application de la *Loi sur les mines* paraissent maintenant évidentes, socialement intenable et écologiquement insoutenable.

Pour l'organisme Ecojustice, fort de son expertise et de sa mission à titre de clinique de droit environnemental de l'Université d'Ottawa, avec l'aide des membres de la Coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine !*, il est apparu nécessaire de scruter et analyser ladite loi, à la lumière de ce débat public. Aussi, Ecojustice propose des modifications pour atteindre un meilleur équilibre entre les droits des individus, des collectivités, des peuples autochtones, de l'environnement et de l'industrie minière. De même, Ecojustice insiste sur l'indispensable respect des principes et des valeurs qui orientent d'autres lois québécoises, et tente ainsi de répondre aux attentes d'un pan important de la société québécoise actuelle.

¹ Voir notamment : www.naturequebec.org/ressources/fichiers/Communications/CO09-06-25_Mines.pdf, et www.naturequebec.org/ressources/fichiers/Energie_climat/CO09-07-03_StrategieMinerale.pdf

² Vérificateur général du Québec, *Rapport du Vérificateur général du Québec pour l'année 2008-2009-Tomell: Intervention gouvernementale dans le secteur minier*, 2009, p. 2-1 à 2-40.

TABLE DES MATIÈRES

I- INTRODUCTION ET MISE EN CONTEXTE

<i>Objectifs</i>	1
<i>Historique</i>	2
<i>Quelques failles importantes du régime actuel</i>	4

II- AMENDEMENTS PROPOSÉS

1. PROTÉGER LES DROITS DES CITOYENS ET DES COLLECTIVITÉS	7
<i>Instaurer une véritable démocratie consultative à tous les stades du cycle minier, notamment via l'information, la consultation et le nécessaire consentement des particuliers et des instances locales et régionales</i>	
2. ACCROÎTRE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	14
<i>Accroître le nombre de projets miniers soumis à une étude d'impact sur l'environnement, notamment via l'assujettissement obligatoire de tous les projets d'exploitation minière, et via l'assujettissement de certains projets d'exploration avancée</i>	
3. AMÉNAGEMENT DURABLE ET ÉQUITABLE DU TERRITOIRE	20
<i>Éliminer la préséance des droits miniers afin de permettre la création d'aires protégées et de renforcer les prérogatives municipales par le biais des schémas d'aménagement et de développement du territoire</i>	
4. APPLIQUER LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR	26
<i>Mise en œuvre d'une garantie financière solide afin d'assurer la restauration et la naturalisation complètes des sites miniers affectés, incluant la restauration obligatoire des mines à ciel ouvert de type « fort tonnage faible teneur »</i>	
5. INTERDICTION D'EXPLORER ET D'EXPLOITER L'URANIUM SUR LE TERRITOIRE QUÉBÉCOIS	32

I. INTRODUCTION ET MISE EN CONTEXTE

Objectifs

Le but de cette étude est de proposer au gouvernement québécois de réformer en profondeur l'actuelle *Loi sur les mines*³. En effet, cette dernière présente de nombreuses insuffisances et incohérences que nous énumérerons et analyserons ci-après.

Le caractère obsolète de la *Loi sur les mines* nuit aux instances québécoises locales et régionales, aux propriétaires privés, ainsi qu'aux peuples autochtones et, dans une plus large mesure, à l'ensemble du public. Tout au long de cette analyse, l'accent sera mis sur la nécessité de transformer la *Loi sur les mines* en faveur d'un régime respectueux des droits des citoyens et en accord avec un environnement durable.

À cet effet, nous nous appuyerons sur divers textes législatifs, parmi lesquels figure la *Loi sur le développement durable*, loi dont les principes devraient sous-tendre toute réalisation de projet. Or, force est de constater que la *Loi sur les mines* et, de façon plus élargie, l'encadrement actuel du secteur minier québécois, ne respectent pas un nombre important des principes qui orientent la *Loi sur le développement durable*. Les principes de cette dernière inclut l'information et la participation citoyenne, la protection de l'environnement et de la qualité de vie des personnes, le principe de pollueur-payeur, la prévention, ainsi que l'équité sociale intra- et intergénérationnelle, considérant notamment les générations futures dans les actuelles prises de décisions⁴.

Notre proposition de réforme vise à inciter le gouvernement à baliser les conditions d'exercice de l'industrie minière, cette dernière étant actuellement très privilégiée. Notre proposition vise également à promouvoir la mise en œuvre de processus de consultation et d'information démocratiques et à souligner l'importance des garanties de protection environnementale.

Non seulement la *Loi sur les mines* et l'encadrement actuel du secteur minier québécois entre en conflit avec la *Loi sur le développement durable*, mais ils portent également atteinte à de nombreux autres textes législatifs, soit en entrant en conflits avec certaines de leurs dispositions, soit en en réduisant considérablement leur portée et leur champ d'application. Notons, à titre d'exemples : le *Code civil du Québec*⁵, la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la *Loi sur les compétences municipales*, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*⁶, la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷ et

³ *Loi sur les mines* (L.R.Q., chapitre M-13.1). Bien que notre analyse porte principalement sur le secteur des métaux, plusieurs constats sont également transposables aux secteurs pétrolier et gazier. Par ailleurs, la question des redevances minières pour l'État et la population a été écartée du présent document et fera l'objet d'analyses subséquentes.

⁴ Articles 6a), b), c), e), f), o), *Loi sur le développement durable* (L.R.Q., chapitre D-8.1.1)

⁵ Articles 947, 952, *Code civil du Québec*

⁶ Articles 6, 7 et 8, *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q. chapitre C-12)

les droits constitutionnels des peuples autochtones du Canada⁸. Somme toute, l'encadrement actuel du secteur minier québécois réduit la qualité globale de la protection des citoyens et de l'environnement et, à ce titre, mérite d'être réformé en profondeur.

Depuis 2007, le ministre des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) a proposé à la population québécoise de prendre part à la consultation sur une *Stratégie minérale du Québec*⁹. Notre étude et nos recommandations s'inscrivent dans le cadre de la volonté ministérielle de réformer un régime minier devenu inadapté aux réalités sociales, environnementales et économiques du Québec. Nous espérons que, compte tenu de ce contexte, le ministre jugera notre analyse utile et appropriée.

Historique

La première *Loi générale des mines* date de 1880¹⁰ puis fut amendée à quelques reprises au cours des décennies suivantes¹¹. C'est seulement vers les années 60 que furent apportées des modifications plus importantes au régime minier du Québec, en particulier en ce qui a trait aux droits d'utilisation et de propriétés des substances minérales de surface (sable, gravier, etc.)¹². Mise en vigueur en 1988¹³, l'actuelle *Loi sur les mines* a subi quelques réformes, dont les principales sont celle de 1991 et celle de 1998¹⁴. La réforme de 1991 (mise en vigueur en 1995) prévoit que, lors de la réalisation de travaux d'exploitation minière, un plan de restauration et une garantie financière couvrant 70% du coût prévu des travaux de restauration sur les aires d'accumulation de résidus miniers soient déposés par les compagnies minières - une mesure qui s'avère d'application et d'efficacité limitées, tel que révélé dans le rapport du Vérificateur général du Québec d'avril 2009¹⁵. Les modifications de 1998 (mises en vigueur en 2000) ont, notamment, introduit le concept d'acquisition du claim par sa désignation sur carte, via Internet, facilitant dès lors l'accession et l'appropriation des ressources minérales du territoire par les tiers¹⁶.

De nos jours, toutes les activités minières au Québec, mais aussi dans plusieurs autres provinces et territoires canadiens, reposent sur le paradigme du « free mining » (aussi appelé « free entry mining »), principe intouché depuis plus d'un siècle¹⁷. Bien que la *Loi sur les mines*

⁷ Article 7, *Charte canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* sur le Canada (chapitre 11 (R.U.))

⁸ Article 35, *Droits des peuples autochtones du Canada*, Partie II de la *Loi constitutionnelle de 1982* sur le Canada (chapitre 11 (R.U.)).

⁹ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), *Préparer l'avenir du secteur minéral québécois : Document de consultation sur la Stratégie minérale du Québec*, 2007.

¹⁰ Voir <http://www.mrn.gouv.qc.ca/ministere/historique/index.jsp>

¹¹ *Acte pour amender de nouveau l'Acte général des mines de Québec de 1880* (S.Q. 1884, c.22); *Loi des mines* (S.R.Q. 1888); *Loi amendant la Loi des mines de Québec* (S.Q. 1901, c.13); *Loi des mines* (S.R.Q. 1909); *Loi des mines de Québec* (S.R.Q. 1925, c.80).

¹² *Loi des mines de Québec* (S.R.Q. 1964, c.89); *Loi des mines* (S.Q. 1965, c.34); Denys-Calude Lamontagne et Jean Brisset des Nos, *Le droit minier*, 2^{ème} édition, Éditions Thémis, 2005, p.16 à 20.

¹³ *Loi modifiant la Loi sur les mines* (L.Q. 1988, c.9); Lamontagne et Brisset des Nos, 2005.

¹⁴ *Loi modifiant la Loi sur les mines* (L.Q. 1991, c.23); *Loi modifiant la Loi sur les mines et la Loi sur les terres du domaine public* (L.Q. 1998, c.24).

¹⁵ Vérificateur général du Québec, 2009.

¹⁶ Voir http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/enligne/mines/claim/leclaimdesigne_territoire.asp

¹⁷ Barry Barton, *Canadian Law of Mining*, Calgary: Canadian Institute of Resources Law, 1993. Justin Duncan et Maureen Carter-Whitney, *Balancing Needs, Minimizing Conflict : A Proposal for a Mining Modernization Act*, Ecojustice et Canadian Institute for

du Québec ait subi plusieurs réformes depuis 1880, ces dernières sont toujours restées trop superficielles pour modifier le fondement de ce principe.

Le principe de *free mining* peut être défini comme étant le libre accès aux ressources minières d'un territoire. Ce principe confère essentiellement trois types de droits aux entrepreneurs miniers :

- Le droit d'accéder à la majorité du territoire pour des fins de prospection (articles 17, 18, 26)
- Le droit de s'approprier la ressource minérale du territoire à l'aide d'un titre minier (articles 8, 9, 40, 47)
- Le droit d'effectuer des travaux d'exploration et, en cas de découverte d'un gisement économiquement exploitable, de l'exploiter (articles 64, 65, 100 à 105, 235, 236)

Le principe du *free mining* trouve écho dans l'objectif explicite de la *Loi sur les mines*, lequel cherche à « favoriser la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales et des réservoirs souterrains et ce, en tenant compte des autres utilisations du territoire » (article 17). Or, la mise en œuvre du principe du *free mining* semble se faire en totale ignorance de la partie incluant les autres utilisations du territoire de l'article 17, *in fine*.

Ainsi, la *Loi sur les mines* facilite l'accès à la ressource et garantit la sécurité du titre minier. En d'autres termes, l'investisseur se voit offert une garantie de retour sur ses investissements via des droits exclusifs d'exploration (article 64) et d'exploitation (articles 100 à 105). Tel que le soulignent D.-C. Lamontagne et J. Brisset Des Nos, juristes et avocats spécialisés dans le droit minier, le but premier de la loi demeure inchangé malgré les réformes récentes et passées, c'est-à-dire « de favoriser l'investissement en exploration minière au Québec »¹⁸.

Nous reconnaissons certains des bienfaits économiques qu'entraîne l'activité minière pour le gouvernement comme pour les citoyens (création d'emplois, développement local et régional, etc.). Néanmoins, les passe-droits dont jouit présentement l'industrie minière menacent les droits individuels à la propriété privée, les droits communautaires à un aménagement adéquat du territoire et le droit collectif à un environnement sain. À ce titre, nous proposons que la *Loi sur les mines* subisse les amendements énumérés ci-après.

La réforme de la *Loi sur les mines* devra mettre en place des systèmes efficaces de respect des droits individuels et de l'environnement. Ceci devra inévitablement se faire en nuanciant le postulat sur lequel repose actuellement cette loi, à savoir que le développement de l'activité minière est la meilleure utilisation qui soit du territoire et des terres de la Couronne (ou du « domaine de l'État »). En ce sens, nous sommes d'accord avec les commentaires du

Environmental Law and Policy, 2008. Jean Pierre Lacasse, Le claim en droit québécois, Ottawa: Université d'Ottawa, 1976. Ugo Lapointe, Origins of Mining Regimes in Canada & The Legacy of the Free Mining System, Conférence *Rethinking Extractive Industry: Regulation, Dispossession, and Emerging Claims*, York University, 2009 (présentation *Power Point* qui accompagne le texte). Ugo Lapointe, De la ruée vers l'or californienne au Québec minier contemporain : le système de free mining et le pouvoir des communautés locales, Colloque international de la Commission sur l'approche culturelle en géographie, 2008.

¹⁸ Lamontagne et Brisset des Nos, 2005, p.20.

Commissaire à l'environnement de l'Ontario, où s'applique également le principe du *free mining* :

Il y a de solides arguments pour réformer la *Loi sur les mines* ainsi que ces mécanismes juridiques connexes. La structure réglementaire actuelle traite les terres publiques comme un vaste territoire qui s'offre sans réserve au développement et à l'exploitation des minéraux. La prise en considération d'autres intérêts, notamment la protection des valeurs écologiques, se fait d'une manière réactive... En fait, il est présumé que l'exploitation des minéraux convient presque partout, et qu'elle constitue la « meilleure » utilisation des terres de la Couronne dans la quasi-totalité des cas.¹⁹

Quelques failles importantes du régime actuel

Actuellement, toute personne peut acquérir un claim au Québec. Depuis 2000, le procédé principal d'acquisition est la désignation sur carte, ou « click and claim » qui permet d'acquérir un claim à partir d'un site Internet du gouvernement²⁰. L'obtention du claim est extrêmement aisée, puisqu'à partir du moment où le formulaire de désignation est rempli correctement et où aucun autre titre minier n'existe sur le terrain convoité, le claim est acquis. Le claim confère un droit d'accès au territoire, ainsi qu'un droit exclusif d'exploration des ressources minérales se trouvant dans le sous-sol. En vertu de l'article 8 de la *Loi sur les mines*, le claim est un droit réel immobilier. Le claim confère donc un droit de propriété sur les ressources minérales du sous-sol, quel que soit le propriétaire des droits de surface. Au Québec - comme dans la plupart des juridictions canadiennes - il y a une division entre les droits de surface (droits fonciers) et ceux de sous-sol (droits tréfonciers)²¹.

Par ailleurs, la *Loi sur les mines* fait très peu de distinction entre les différents types de travaux d'exploration pouvant être entrepris par le titulaire d'un claim minier. Toutefois, dans la pratique, les machineries utilisées, la durée des travaux, ainsi que leur étendue et leurs impacts potentiels varient considérablement. Aussi, afin de tenir compte de cette variabilité des impacts associés aux travaux d'exploration, il serait plus que judicieux de recommander au ministre d'établir, au plan législatif, la différence entre les travaux d'exploration « préliminaires », « intermédiaires » et « avancés », lesquels sont définis ultérieurement dans ce document (voir ci-dessous section 2, modification 2.1).

À ce stade, et comme nous le verrons par la suite, ni un propriétaire privé, ni une instance locale ou régionale ne peut refuser l'accès au détenteur du claim. Il en va de même pour la plupart des nations autochtones du Québec qui, malgré quelques rares exceptions, ne peuvent pas, elles aussi, refuser l'accès au territoire au détenteur de claim, même lorsque situé sur des terres dont le titre ou les droits autochtones ont été reconnus ou sont

¹⁹ Commissaire à l'environnement de l'Ontario, *Concilier nos priorités: Rapport annuel 2006-2007*, 2007, p.65.

²⁰ Voir notamment www.mrn.gouv.qc.ca/publications/enligne/mines/claim/index.asp

²¹ Articles 3 et 4, *Loi sur les mines*

présentement revendiqués²². La *Loi sur les mines* ne mentionne pas, non plus, l'obligation pour la compagnie minière d'avertir et d'informer les individus ou les instances concernées des travaux futurs. Nous recommandons donc que la *Loi sur le développement durable* et ses principes²³ soient respectés et intégrés dans une nouvelle *Loi sur les mines* afin de garantir que les propriétaires privés, les instances locales et régionales, ainsi que les nations autochtones et le public soient informés, dès qu'un claim est acquis, ainsi que pendant tout le reste du processus minier.

Bien que le MRNF affirme qu'il soit nécessaire de recueillir le consentement des personnes ou instances concernées avant d'entreprendre des travaux, la lecture de l'article 235 de la *Loi sur les mines* offre une toute autre réalité. En effet, la *Loi sur les mines* encourage les détenteurs de claim à obtenir une entente à l'amiable avec les propriétaires fonciers, avant de se lancer dans les travaux d'exploration ou d'exploitation. Toutefois, cette démarche n'est pas obligatoire, et, à défaut d'entente, les promoteurs miniers peuvent recourir à la procédure d'expropriation pure et simple des propriétaires. Et cela sans que la *Loi sur les mines* ne mentionne ni ne spécifie la nécessité d'un processus de médiation, d'une aide juridique et technique pour les individus et les collectivités affectés, ou d'une compensation²⁴. Qui plus est, ce droit d'expropriation peut s'étendre aux terres attenantes à celles faisant l'objet du bail minier²⁵ (voir ci-dessous section 1, modifications 1.1 à 1.6).

Le claim est renouvelable, à condition que le détenteur du titre se soit conformé à la réglementation et ait effectué des travaux d'exploration²⁶. Seul le MRNF peut procéder à l'expropriation d'un claim, s'il le juge nécessaire à des fins d'utilité publique²⁷. Cependant, cette prérogative ministérielle ne semble que très rarement mise en œuvre pour ne pas décourager les investissements miniers²⁸. Par ailleurs, la portée du terme « utilité publique » apparaît également limitée par rapport à celle « d'intérêt public ». En effet, le sens d'« intérêt public » est beaucoup plus large et il englobe des fins relevant de l'intérêt collectif plutôt que des fins se limitant principalement à des ouvrages et des infrastructures publics. La portée de cette prérogative s'en trouve donc limitée, tout comme les pouvoirs dont dispose le MRNF pour servir l'intérêt public.

Si le titulaire d'un claim découvre un gisement minéral, il peut demander au ministre d'obtenir un bail minier. Ce dernier, d'une durée de 20 ans²⁹, confère le droit exclusif d'exploitation de la ressource à son détenteur³⁰. La condition principale à l'obtention d'un bail minier est la nécessité de démontrer la présence d'un gisement économiquement exploitable³¹. De même, il faut également que l'entrepreneur minier soumette un plan de réaménagement du site

²² Tel que sur la plupart des terres définies dans la *Convention de la Baie James et du Nord Québécois* et la *Convention du Nord-est québécois* (CBJNQ et CNEQ) pour les nations Cris, Inuits et Naskapis (CBJNQ, chapitres 5 et 7). Pour les autres nations autochtones du Québec, voir <http://www.autochtones.gouv.qc.ca>.

²³ Article 6, *Loi sur le développement durable*

²⁴ Article 235, *Loi sur les mines*

²⁵ Article 236, *Loi sur les mines*

²⁶ Articles 61 et 62, *Loi sur les mines*

²⁷ Article 82, *Loi sur les mines*

²⁸ Aucun cas d'application de cette prérogative n'a été répertorié lors de cette étude.

²⁹ Article 104, *Loi sur les mines*

³⁰ Article 101.1, *Loi sur les mines*

³¹ Article 101, *Loi sur les mines*

minier, ainsi qu'une garantie financière, avant que les travaux ne débutent³². Cependant, ces garanties, faibles et inadéquates, ne permettent pas de minimiser le risque supporté par l'État et le public pour les coûts additionnels de restauration des futurs sites miniers contaminés.³³

Par ailleurs, - c'est là l'une des plus grandes lacunes de l'encadrement environnemental du secteur minier québécois - aucun projet d'exploration minière et seule une minorité de projets d'exploitation minière sont, en pratique, soumis à l'évaluation publique des impacts sur l'environnement, prévue par la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après LQE). Ceci s'explique par le seuil de déclenchement de ces évaluations qui est arbitrairement fixé à 7000 tonnes métriques de production par jour pour les mines de métaux³⁴, soit l'équivalent de près de 2,5 millions de tonnes par année, ce qui est considérable. Cependant, pour les terres concernées par la *Convention de la Baie James et du Nord Québécois*, tous les projets d'exploitation minière sont soumis à une évaluation des impacts sur l'environnement³⁵. Aussi, l'uniformisation apparaît donc nécessaire pour assurer une protection accrue de l'environnement et un processus équitable à l'égard de l'ensemble des populations autochtones et non autochtones du Québec (voir ci-dessous section 2, modifications 2.1 à 2.5).

Pour toutes ces raisons, il est indéniable que la *Loi sur les mines* confère des privilèges inédits à l'industrie minière. De plus, cette partialité se fait tout en dépouillant les propriétaires privés, les instances locales, régionales, les groupes autochtones et même le public, de certains de leurs droits fondamentaux. Ainsi, une refonte en profondeur de ce texte législatif est plus que nécessaire afin d'assurer une possible cohabitation des intérêts miniers, des préoccupations environnementales et des intérêts de la communauté québécoise. Actuellement, ces inégalités rendent cette cohabitation fragile et instable.

³² Articles 232.1 à 232.4, *Loi sur les mines*; Article 111, *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure* (c. M-13.1, r.2)

³³ Vérificateur général du Québec, 2009, p.2-20.

³⁴ Article 2 p), *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (c. Q-2, r.9)

³⁵ Chapitre II, *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2)

II- AMENDEMENTS PROPOSÉS

1. PROTÉGER LES DROITS DES CITOYENS ET DES COLLECTIVITÉS

Instaurer une véritable démocratie consultative à tous les stades du cycle minier, notamment via l'information, la consultation et le nécessaire consentement des particuliers et des instances locales et régionales

La *Loi sur les mines* du Québec doit être lue et interprétée en parallèle avec d'autres textes législatifs tels que la *Loi sur le développement durable* du Québec, le *Code civil du Québec*, la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la *Charte canadienne des droits et libertés* et les et les droits constitutionnels des peuples autochtones. Ces textes législatifs rappellent et soulignent l'importance de la protection de la personne, de sa dignité, de son intégrité, ainsi que son droit à la propriété privée, à l'épanouissement dans un environnement sain et à un traitement équitable vis-à-vis des droits et libertés d'autrui et du bien-être général³⁶. Ces textes jettent également des assises importantes pour la mise en œuvre d'une démocratie consultative, notamment par la promotion des principes du droit à l'information, à la consultation, au consentement libre et éclairé, et à la participation effective des individus, des collectivités et du public dans les prises de décision qui affectent leur bien-être et le bien-être général³⁷. Ces principes sont également reconnus au niveau international, notamment dans la *Déclaration universelle des droits de la personne*³⁸, la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*³⁹, ainsi que la *Convention d'Aarhus (Danemark) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*⁴⁰.

But de la loi

Bien que l'objectif explicite de la *Loi sur les mines* soit de « favoriser » l'exploration et l'exploitation minières, tout « en tenant compte des autres utilisations du territoire »⁴¹, ladite loi ne prévoit aucun mécanisme précis permettant la mise en application de cet objectif dans sa globalité, et de façon concertée avec le public et les différents intervenants locaux et régionaux.

³⁶ Article 6, *Loi sur le développement durable*; Articles 7, 10, 947, 951 et 952, *Code civil du Québec*; Préambule et articles 6, 7 et 8, *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*; Article 19.1, *Loi sur la qualité de l'environnement*; Article 7, *Charte canadienne des droits et libertés*; Article 35, *Droits des peuples autochtones du Canada*.

³⁷ Article 6, *Loi sur le développement durable*; Articles 10 et 1399, *Code civil du Québec*; Préambule, *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*.

³⁸ Voir www.un.org/fr/documents/udhr/

³⁹ Voir www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm#three

⁴⁰ Voir www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf

⁴¹ Article 17, *Loi sur les mines*

De plus, la loi ne précise pas non plus les valeurs et les principes qui doivent orienter son application, comme le détaille, par exemple, l'actuelle *Loi sur les forêts*. En effet, cette dernière reconnaît formellement les concepts de « patrimoine forestier » et « d'aménagement durable », concepts qu'elle base, en partie, sur la conservation des sols, de l'eau et de la diversité biologique, ainsi que sur la considération des besoins économiques, écologiques et sociaux des générations actuelles et futures⁴². Il est donc nécessaire de revoir l'objet de la *Loi sur les mines*, qui date maintenant de plus de vingt ans et qui s'appuie en grande partie sur le principe du *free mining*. L'harmoniser avec d'autres textes législatifs du Québec, du Canada et de l'international est indispensable pour permettre une meilleure prise en compte des valeurs sociales et environnementales d'aujourd'hui et pour assurer, dans les faits, une protection accrue des citoyens et de l'environnement.

Transparence, information et participation citoyenne

Le *principe de transparence et d'accès à l'information* doit figurer au premier plan d'une nouvelle *Loi sur les mines*. Or, l'actuelle *Loi sur les mines* ne stipule pas qu'il soit obligatoire d'avertir ou d'informer les propriétaires privés, locataires fonciers, municipalités ou collectivités autochtones concernés de l'acquisition par un tiers d'un claim sur leurs terrains ou leurs territoires. Permettre aux individus et instances concernés d'avoir accès à une information claire et pertinente est pourtant un minimum légal. Ceci est d'autant plus vrai lorsque l'une des conséquences de l'acquisition d'un claim minier est habituellement la réalisation de travaux d'exploration, ces derniers pouvant mener à la possible expropriation des détenteurs de droits fonciers⁴³ puis à l'exploitation d'une mine.

En outre, le *principe de participation citoyenne effective* exige également la consultation et le consentement éclairé des propriétaires privés et des locataires fonciers préalablement à l'exécution des premiers travaux d'exploration sur leurs terrains, de même que la consultation et le consentement des municipalités, des collectivités autochtones et/ou des autres instances régionales concernés préalablement à l'exécution de tous travaux d'exploration avancée et d'exploitation minière (pour une définition des différents types de travaux d'exploration, voir modification 2.1 ci-dessous). Pour cela, les individus et les instances concernés devraient disposer de toute l'information existante sur la nature et les conséquences possibles des projets proposés. Ceci est en effet indispensable pour que, tel que le requiert le *Code civil du Québec*⁴⁴, leur consentement soit réellement libre et éclairé.

D'ailleurs, sur ce sujet, les articles 65 et 235 de la *Loi sur les mines* sont particulièrement problématiques, puisqu'ils n'obligent pas les entrepreneurs miniers à informer, à consulter ou à obtenir le consentement des propriétaires fonciers, préalablement à l'exécution de leurs travaux. Qui plus est, l'article 235 autorise le recours à l'expropriation du propriétaire, pour permettre à l'entrepreneur l'acquisition « de tout bien nécessaire à l'accès au terrain ou à

⁴² Disposition préliminaire, *Loi sur les forêts* (L.R.Q., chapitre F-4.1)

⁴³ Articles 65, 235 et 236, *Loi sur les mines*

⁴⁴ Articles 10 et 1399, *Code civil du Québec*

l'exécution de ses travaux »⁴⁵. Et ceci sans mentionner, ou spécifier, la nécessité d'un processus de médiation préalable, d'une aide juridique et technique, ou d'une compensation pour les propriétaires concernés. Cette situation inéquitable est renforcée par l'alinéa 2 de l'article 235. Ce dernier prévoit en effet que, sur les terres louées par l'État, le promoteur minier « ne peut exercer son droit d'accès au terrain ou son droit de faire des travaux d'exploration ou d'exploitation qu'avec le *consentement du locataire ou sur paiement d'une indemnité à ce dernier* » (notre emphase)⁴⁶. Il est donc légitime de se demander pourquoi le législateur a jugé bon de faire une distinction entre les terres privées et celles louées par l'État. Les propriétaires privés ne sont pourtant pas des citoyens de seconde zone, puisque le respect de leur propriété est notamment reconnu par le *Code civil du Québec* et la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*⁴⁷.

Par conséquent, nous demandons que la *Loi sur les mines* soit modifiée afin de garantir l'information, la consultation et la participation effective du public et des populations directement touchées par les développements miniers. Ceci implique le nécessaire consentement libre et éclairé des propriétaires privés, locataires fonciers et municipalités concernés, préalablement à l'exécution de certains travaux d'exploration et d'exploitation minières sur leurs terrains et leurs territoires. Ce consentement doit être obtenu par une entente écrite conclue avec le promoteur minier, selon des principes et des lignes directrices émis par l'État. Ce processus doit être juste, transparent et équitable, et doit rendre disponible une aide juridique et technique aux individus et aux collectivités qui en auraient besoin. Le consentement libre et éclairé des particuliers et des instances concernés implique forcément un droit de refus d'accès aux terrains visés, auxquels cas les promoteurs miniers qui souhaitent sonder le sous-sol, où ils détiennent des droits sur les ressources minérales, devront le faire via une propriété ou un terrain connexe, après consentement des tiers concernés ou, le cas échéant sur les terres de la Couronne, de l'État.

Nations autochtones

Par ailleurs, les peuples autochtones sont également touchés par d'autres lacunes actuelles de la *Loi sur les mines*. En effet, un nombre infime d'articles est relatif aux peuples autochtones⁴⁸. De même, aucun article ne fait allusion à leurs titres et leurs droits - pourtant reconnus et protégés par la *Loi constitutionnelle de 1982*⁴⁹ - ni à la nécessité d'informer, de consulter et d'accommoder les collectivités autochtones concernées, préalablement à l'acquisition de titres miniers et à l'exécution de travaux d'exploration ou d'exploitation. De plus, la *Loi sur les mines* s'applique sous réserve des dispositions de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ) et de la *Convention du Nord-est québécois* (CNEQ)⁵⁰. Or, ces conventions n'ont été établies qu'avec trois des onze nations autochtones du Québec⁵¹. Ceci laisse

⁴⁵ Article 235, alinéa 1, *Loi sur les mines*

⁴⁶ Article 235, alinéa 2, *Loi sur les mines*

⁴⁷ Articles 6, 7 et 8, *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*; Articles 947 et 952, *Code civil du Québec*.

⁴⁸ Articles 33, 305.1 et 341, *Loi sur les mines*

⁴⁹ Article 35, *Loi constitutionnelle de 1982*

⁵⁰ Article 341, *Loi sur les mines*

⁵¹ Les Cris, les Inuits et les Naskapis, voir supra note 22, p.5.

entrevoir un traitement inéquitable des droits des différentes nations autochtones du Québec. En outre, bien que la CBJNQ et la CNEQ permettent l'information et la consultation des collectivités autochtones préalablement aux travaux d'exploitation minière, il est toutefois désolant de constater que les informations et les consultations préalables ne sont que très rarement exigibles concernant les travaux d'exploration minière⁵².

Nous suggérons que, concernant les travaux miniers et les droits autochtones, le gouvernement envisage de conditionner l'obtention du droit d'accès au territoire et aux ressources minérales au consentement éclairé des communautés autochtones vivant sur les territoires visés. N'oublions pas que la *Cour suprême du Canada* juge que la Couronne possède un devoir de consultation et d'accommodement raisonnable envers les peuples concernés⁵³, lorsque les gouvernements prennent des décisions ayant un impact potentiel sur un droit ou un intérêt autochtone. De plus, la détermination du processus de consultation et d'accommodement doit découler d'une discussion entre les peuples autochtones concernés et le gouvernement⁵⁴. À ce titre, le principe du *free mining*, appliqué selon les diverses dispositions de l'actuelle *Loi sur les mines* du Québec, pourrait être jugé inconstitutionnel ou non-conforme aux plus récentes décisions de la *Cour suprême du Canada* concernant le respect du titre et des droits des peuples autochtones⁵⁵.

Modifications proposées:

1.1 Modifier le but de la loi

Modifier le but de la *Loi sur les mines* afin d'éliminer la préséance des droits miniers sur d'autres droits d'occupation et d'utilisation du territoire. Autrement dit, rétablir les droits des citoyens, des collectivités et de l'environnement, et de les rééquilibrer, au cœur d'une nouvelle *Loi sur les mines*, avec les droits des entrepreneurs miniers.

Cela implique d'accorder la *Loi sur les mines* avec les principes et les valeurs qui sous-tendent d'autres textes législatifs au Québec et au Canada, textes au sein desquels figurent la *Loi sur le développement durable*, le *Code civil du Québec* et la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, mais aussi avec les textes législatifs internationaux dont la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* et la *Convention d'Aarhus* (Danemark) *sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*⁵⁶.

[Modification de l'article 17, *Loi sur les mines*, chapitre II]

⁵² *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (chapitres 5, 7, 22 et 23); *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre II).

⁵³ À titres d'exemples: *Haida Nation v. British Columbia (Minister of forests)* [2004] 3 S.C.R. 511; *Taku River Tlingit First Nation v. British Columbia (Project Assessment Director)*, [2004] 3 S.C.R. 550, 2004 SCC 74.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Nigel Bankes, *The Case for the Abolition of Free Entry Mining Regimes*, *Journal of Land Resources and Environment*, 2004, volume 24, p. 317-322; Barry Barton, 1993; Ugo Lapointe, 2009.

⁵⁶ Voir notes 36 à 40 supra page 7; Voir également la disposition préliminaire de la *Loi sur les forêts*.

1.2 Devoir d'information suivant l'acquisition d'un claim

Le titulaire d'un nouveau claim minier doit informer, par avis écrit, les propriétaires privés, locataires fonciers, municipalités et collectivités autochtones concernés dans un délai de 30 jours suivant l'acquisition du claim.

[Ajout *Loi sur les mines*, chapitre III, section III]

1.3 Devoir d'information précédant les travaux d'exploration

Quiconque entend procéder à des travaux d'exploration préliminaire, intermédiaire ou avancée⁵⁷ doit en informer les propriétaires privés, locataires fonciers, municipalités et collectivités autochtones concernés, par un avis écrit émis, au plus tard, 60 jours avant le début des travaux.

L'avis écrit doit mentionner les informations suivantes:

- a. L'emplacement géographique de l'endroit où le titulaire d'un titre minier entend entreprendre des travaux;
- b. Une description sommaire des travaux à entreprendre, ainsi que l'échéancier et les délais inhérents à leur réalisation;
- c. Les impacts et les risques environnementaux sur le milieu, ainsi que les moyens qui seront mis en œuvre pour les réduire ou les éliminer.

Si des modifications des éléments mentionnés au paragraphe précédent surviennent, un nouvel avis doit être envoyé aux interlocuteurs concernés dans les meilleurs délais, et, au plus tard, dans les 30 jours avant le début des travaux.

Information du public

Un registre public de ces avis doit être accessible sur Internet et dans les bureaux du MRNF. Ce registre devra être mis à jour, au moins tous les 15 jours.

[Ajout *Loi sur les mines*, chapitre IV, section II]

1.4 Consentement préalable aux travaux d'exploration

Quiconque entend procéder à des travaux d'exploration sur un terrain privé ou un terrain occupé par un locataire foncier⁵⁸ doit préalablement obtenir le consentement libre et éclairé desdits propriétaire et/ou locataire, par une entente écrite conclue, au plus tard, 30 jours avant le début des travaux.

L'entente doit inclure les éléments suivants :

- a. Les informations mentionnées à la modification 1.3 ci-dessus ;
- b. La période pendant laquelle le titulaire du droit minier sera autorisé à accéder au terrain ;
- c. Les parties du terrain auxquelles le titulaire du droit minier aura accès et les moyens qu'il utilisera pour procéder aux travaux d'exploration ;
- d. Les conditions que le titulaire du droit minier devra respecter avant, pendant et après l'exécution des travaux ;
- e. Les mesures à mettre en œuvre, pendant et après les travaux, afin d'assurer une

⁵⁷ Voir ci-dessous la définition de ces travaux dans la section 2, modification 2.1

⁵⁸ À titre indicatif, la portion du territoire québécois en domaine privé est d'environ 7% (MRNF) et de l'ordre de 1 à 3% en location foncière (notre estimé), ce qui représente très une faible proportion de l'ensemble du territoire québécois et de son potentiel minier.

- protection effective de l'environnement et la restauration du site ;
- f. Le montant de la compensation versée par le titulaire du titre minier en dédommagement des travaux exécutés sur le terrain ;
- g. Les conditions de modification de l'entente ;
- h. Une procédure de résolution de conflits;
- i. Tout autre sujet que les parties souhaiteraient voir inscrits dans l'entente.

Intégrité des lois existantes

Cette entente n'a pas pour effet de se substituer aux lois et aux règlements déjà existants.

Droit de refus

Les propriétaires privés et les locataires fonciers concernés peuvent refuser l'accès au terrain sur lequel ils détiennent des droits et sur lequel un promoteur minier souhaite réaliser des travaux d'exploration. Le promoteur minier qui souhaite sonder le sous-sol, où il détient des droits, devra le faire via une propriété ou un terrain connexe, après consentement des tiers concernés ou de la Couronne, le cas échéant.

Aide juridique et technique

Une aide juridique et technique sera mise à la disposition des propriétaires privés, locataires fonciers, municipalités et collectivités autochtones qui en feraient la demande.

Information et pouvoirs du ministre

L'entente adoptée par les parties devra être notifiée au ministre du MRNF, ce dernier la transmettant par la suite au ministre du MDDEP. Conjointement ou individuellement, et suivant les recommandations du processus de résolution de conflits, les ministres du MRNF et du MDDEP pourraient ordonner la cessation ou le non-démarrage des travaux, jusqu'à ce qu'une entente soit conclue.

[Modification des articles 65 et 235 et ajout *Loi sur les mines*, chapitre IV]

1.5 Consentement préalable aux travaux d'exploration avancée et d'exploitation

Quiconque entend procéder à des travaux d'exploitation ou d'exploration avancée doit préalablement obtenir le consentement des municipalités/MRC, des collectivités autochtones et/ou des instances régionales concernés, par une entente écrite conclue, au plus tard 30 jours avant le début des travaux.

Le promoteur minier doit se conformer aux mêmes conditions que celles énumérées à la recommandation 1.4 ci-dessus, avec les quelques modifications suivantes:

- a. Une telle entente n'est nécessaire qu'auprès des municipalités, des collectivités autochtones et/ou des instances régionales concernées ;
- b. L'entente inclut un *preamble*, dans lequel les parties expriment la vision, les principes et les valeurs sur lesquels s'appuie l'entente ;
- c. L'entente inclut également une section concernant les *aspects environnementaux*, dans laquelle sont abordés les moyens d'accroître la protection de l'environnement, ainsi que ceux permettant de réduire ou éliminer les impacts et les risques environnementaux prévus ;
- d. L'entente inclut aussi une section concernant les *aspects sociaux*, dans laquelle sont abordées les questions de développement social et communautaire, de protection du

patrimoine culturel et historique, ainsi que des moyens pour réduire les impacts et les risques sociaux prévus ;

- e. L'entente contient une section concernant les *aspects économiques*, dans laquelle sont abordées les questions d'emplois, de formation, d'opportunités d'affaires, de compensations financières et de partage des revenus et/ou des profits ;
- f. Le suivi des termes de l'entente ainsi que le mécanisme de sa mise en œuvre y sont détaillés.

[Modification de l'article 235 et ajout *Loi sur les mines*, chapitre IV]

1.6 Renforcer les pouvoirs du ministre à des fins d'intérêt public

Le ministre du MRNF peut ordonner la cessation de tous travaux miniers, ou en retarder le démarrage, s'il le juge nécessaire pour des raisons d'utilité ou d'intérêt publics. Après une période de six mois d'inactivité minière, si le ministre juge que la cessation des travaux doit être maintenue, il peut procéder à l'expropriation du titre minier.

[Modification de l'article 82 et ajout *Loi sur les mines*, chapitres III et V]

2. ACCROÎTRE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Accroître le nombre de projets miniers soumis à une étude d'impact sur l'environnement, notamment via l'assujettissement obligatoire de tous les projets d'exploitation, et via l'assujettissement de certains projets d'exploration avancée

Procédure d'étude d'impacts sur l'environnement prévue dans la théorie, mais quasi inexistante dans la pratique

Actuellement, seule une minorité de projets d'exploitation minière sont soumis à l'évaluation publique des impacts sur l'environnement, prévue par l'article 31.1 *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après LQE). Ceci est dû au *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* qui restreint la portée de l'article 31.1 en prévoyant un seuil de déclenchement pour l'étude d'impacts sur l'environnement. En effet, ce seuil est fixé au minimum de 7 000 tonnes de production par jour pour les mines et les usines de traitement de métaux et d'amiante⁵⁹ (l'équivalent de près de 2,5 millions de tonnes des résidus miniers par année). Ce seuil arbitraire est extrêmement élevé et n'est que très rarement franchi dans la pratique. Par conséquent, les études d'impacts sur l'environnement sont très rares dans le secteur minier.

Effectivement, bien qu'il y ait près de 24 mines de métaux actives au Québec en 2008, une seule de ces mines a fait l'objet d'une étude d'impacts sur l'environnement selon l'article 31.1 de la LQE. Il s'agit de la mine de fer du Lac Bloom dans la région de la Côte-Nord. En fait, depuis 1994, les registres publics du MDDEP et du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (ci-après BAPE) révèlent que seulement trois projets miniers ont subi une étude complète d'impacts sur l'environnement⁶⁰: le projet Niobium à Oka (matériel radioactif), le projet Lac Bloom (plus de 7000 tonnes/jour) et le projet Canadian Malartic (plus de 7000 tonnes/jour).

Cette situation est tout-à-fait inadéquate et anachronique compte tenu des valeurs et des attentes actuelles de la société québécoise. L'extraction et la transformation des métaux comportent des risques et des impacts significatifs sur l'environnement et les populations⁶¹. Non seulement l'extraction et la transformation des métaux nécessitent des quantités importantes d'énergie, d'eau et de produits chimiques de toutes sortes (dont le cyanure), mais elles génèrent également des quantités importantes de pollution atmosphérique, de gaz

⁵⁹ Article 2 n.8) et p), *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (c. Q-2, r.9). Cependant, suivant ce règlement, toutes les mines d'uranium sont assujetties obligatoirement à une étude d'impact sur l'environnement; les mines autres que celles d'uranium, de métal ou d'amiante y sont assujetties lorsque la production quotidienne est supérieure à 500 tonnes métriques

⁶⁰ Voir www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/ et www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/tous/index.htm

⁶¹ Pour un aperçu général, voir notamment: Aubertin, Bussière et Bernier, *Environnement et gestion des rejets miniers : Manuel sur cédérom*, Montréal : Presses internationales polytechniques, 2002; Canadian Boreal Initiative (CBI), *Mineral Exploration Conflicts In Canadian's Boreal Forest*, 2008; Dudka et Adriano, *Environmental impacts of Metal Ore Mining and Processing : a Review*, Journal of Environmental Quality, vol.26 : 590-602, 1997; IIED et WBCSD, *Breaking New Ground: Mining, Minerals, and Sustainable Development*, London: Earthscan, 2002. Ugo Lapointe, *Le développement aurifère du Nord québécois: Enjeux environnementaux*, 74^{ème} Congrès de l'Association francophone pour le savoir (ACFAS), 2006; Northwatch et MiningWatch Canada, *The Boreal Below: Mining Issues and Activities in Canada's Boreal Forest*, 2008.

à effet de serre et, surtout, de résidus miniers contaminés entreposés à perpétuité sur le territoire. Bien que les techniques et les pratiques de confinement des résidus miniers et l'efficacité environnementale des procédés industriels se soient améliorées au cours des dernières décennies, il demeure des impacts et des risques importants de contamination des écosystèmes environnants. Et ceci est vrai pour le court terme comme pour le long terme, notamment concernant le risque de drainage minier acide et la contamination potentielle des eaux de surface et des eaux souterraines en métaux lourds.

Dans ce contexte, assujettir obligatoirement tous les projets d'exploitation minière à la procédure d'étude d'impacts sur l'environnement prévue par la *Loi sur la qualité de l'environnement* apparaît comme une mesure minimale. La conduite obligatoire d'études d'impacts sur l'environnement permettrait de respecter les principes de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de la *Loi sur le développement durable* du Québec, notamment le respect de la qualité de vie et le droit à un environnement sain, ainsi que les principes de protection de l'environnement, de prévention, de transparence et d'information publique⁶². Elle permettrait également d'homogénéiser la législation applicable au Québec méridional avec celle applicable en vertu de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ), laquelle prévoit que tout projet d'exploitation minière doit être assujéti à une étude d'impacts sur l'environnement et le milieu social⁶³. Ces deux standards divergents entre le sud et le nord du Québec s'expliquent mal d'un point de vue environnemental, et nous recommandons donc que tous les projets d'exploitation minière soient assujéti à une étude d'impacts sur l'environnement.

En plus de rendre accessibles l'information et les documents d'études environnementales réalisées par les promoteurs miniers aux populations affectées et au public, l'assujétiement obligatoire des projets d'exploitation minière à la procédure d'étude d'impacts sur l'environnement de la LQE leur permettrait également d'avoir recours à des consultations publiques encadrées par le BAPE. En effet, les citoyens, les organismes et les municipalités qui souhaitent obtenir de telles consultations peuvent en faire la demande au MDDEP, selon les modalités et les délais prévus par la LQE⁶⁴. Malheureusement, comme le seuil de déclenchement de la procédure d'étude d'impacts sur l'environnement est très élevé (7000 tonnes/jour pour les mines de métaux), il est très rare que la procédure de consultations publiques du BAPE puisse être déclenchée. Ainsi, le rare assujétiement du secteur minier à la procédure d'étude d'impacts sur l'environnement de la LQE retire au BAPE son rôle d'organe d'accommodement, d'information et de transparence démocratique.

Par ailleurs, lorsqu'un projet d'exploitation minière dépasse le seuil fixé, la *Directive pour la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement d'un projet minier* entre en jeu⁶⁵. Ce document constitue la grille d'analyse utilisée par le MDDEP, à la fois pour émettre des directives et guider les promoteurs miniers dans la réalisation de leurs études d'impacts sur

⁶² Article 19.1, *Loi sur la qualité de l'environnement*; article 6, *Loi sur le développement durable*

⁶³ Chapitres 22 et 23, *Convention de la Baie James et du Nord québécois*; Chapitre II de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

⁶⁴ Article 31.3, *Loi sur la qualité de l'environnement*; Article 13, *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*

⁶⁵ Direction des évaluations environnementales (MDDEP), *Directive pour la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement d'un projet minier*, 2008.

l'environnement (lorsqu'elles sont exigibles)⁶⁶, mais également pour évaluer, ultérieurement, la qualité desdites études environnementales avant d'émettre un certificat d'autorisation environnementale⁶⁷. Il s'agit donc d'un texte fondamental, mais pourtant, il n'est mentionné ni dans la LQE, ni dans son règlement d'application, ni dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*. Nous recommandons donc que la LQE donne force de loi à cette directive, soit en y faisant explicitement référence dans les règlements existants, soit en créant un nouveau règlement à cet effet.

Un commentaire similaire s'applique à la *Directive 019 sur l'industrie minière*⁶⁸. En effet, elle sert également de grille d'analyse utilisée par le MDDEP pour l'émission des certificats d'autorisation environnementale des projets miniers assujettis à l'article 22 de la LQE, mais non nécessairement assujettis à la procédure d'étude d'impacts sur l'environnement référée par l'article 31.1 de la LQE. Cette directive présente, entre autres, une procédure de calcul des charges polluantes déversées dans l'environnement, ainsi que des modes de gestion des résidus miniers en fonction de leur dangerosité. Tout comme pour la *Directive pour la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement d'un projet minier*, nous recommandons que cette directive soit également dotée d'une force réglementaire afin que les normes, les critères et les recommandations qu'elle contient soient effectivement respectées et mises en œuvre pour tous les projets miniers. Nous recommandons également que cette directive s'arrime avec les critères et les méthodes de contrôle environnemental préconisés dans le nouveau *Règlement sur les effluents de mines de métaux* de la *Loi sur les pêches* du Canada, lorsque ces critères et ces méthodes sont plus sévères que ceux du Québec⁶⁹.

Les impacts non considérés et non encadrés de l'exploration minière

La présomption selon laquelle seule l'exploitation minière affecte l'environnement est erronée. Les travaux d'exploration peuvent également engendrer des impacts non négligeables sur l'environnement et les populations. L'utilisation de machineries lourdes, notamment pour l'exécution de travaux de décapage, de forage et d'excavation des sols et du roc, peuvent avoir un impact sévère sur le milieu environnemental concerné. Les machineries nécessaires à l'exécution de ces travaux décapent les sols en arrachant la végétation de surface, creusent des tranchées et créent des ornières. Un grand nombre de projets d'exploration nécessite également la construction de chemin d'accès au site, ainsi que le déboisement de superficies non négligeables. Sans oublier que l'établissement de campements, abritant parfois plusieurs dizaines de personnes pendant plusieurs mois, provoque des rejets de résidus domestiques, et nécessite l'utilisation et le stockage de carburants, de véhicules et d'équipements mécaniques. De plus, l'utilisation fréquente d'hélicoptères et d'avions de brousse, pour le transport des équipements ou pour des levés géophysiques en basses altitudes, peut également être une source d'impacts importants sur le milieu et la faune. Ces impacts sont d'autant plus significatifs lorsqu'ils sont cumulés, comme

⁶⁶ Articles 31.2, *Loi sur la qualité de l'environnement*

⁶⁷ Article 31.5, *Loi sur la qualité de l'environnement*

⁶⁸ Direction des politiques de l'eau (MDDEP), *Directive 019 sur l'industrie minière*, 2005.

⁶⁹ *Règlement sur les effluents de mines de métaux* (DORS/2006-239) de la *Loi sur les pêches* du Canada (L.R., 1985, ch. F-14)

c'est le cas, parfois, avec plusieurs dizaines de projets d'exploration dans un même secteur géographique.

Face à ces constats, il apparaît donc hautement anormal que les travaux d'exploration ne soient soumis à aucun processus d'étude d'impacts sur l'environnement⁷⁰. Il est encore plus anormal qu'une grande majorité de ces travaux d'exploration ne soient pas soumis à l'obtention d'un certificat d'autorisation environnementale de la part du MDDEP⁷¹. Un tel certificat d'autorisation est normalement exigible, suivant l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, pour toutes activités susceptibles d'émettre « un rejet de contaminants dans l'environnement » ou de mener à « une modification de la qualité de l'environnement »⁷². Nul doute que la plupart des travaux d'exploration satisfont à ces deux critères. Or, les registres publics du MDDEP révèlent, à titre d'exemple, que seule une quinzaine de projets d'exploration ont fait l'objet d'un certificat d'autorisation environnementale dans le secteur de la Baie-James entre 2006 et 2008, alors que plus de 300 projets d'exploration y étaient actifs au cours de la même période⁷³.

Les dispositions actuelles de la LQE et de son règlement d'application⁷⁴ ne semblent donc pas prendre en considération les répercussions environnementales associées aux travaux d'exploration. A priori, il serait possible d'assujettir toute activité minière à l'article 22 de la LQE, qui prévoit l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation de la part du MDDEP. Cependant, le *Règlement relatif à l'application de la loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que les travaux de levés géophysiques, géologiques et géochimiques, incluant notamment les travaux de forage, soient soustraits à cette obligation⁷⁵.

Somme toute, comme très peu de travaux d'exploration minière sont présentement assujettis à l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation environnementale, l'État peut moins bien encadrer les travaux d'exploration minière prenant place sur le territoire. En effet, l'État ne dispose pas de l'intégralité des informations concernant la nature et la localisation des travaux d'exploration réalisés sur le territoire, et ne peut donc pas en assurer le nécessaire suivi et contrôle environnemental. Ainsi, l'État n'a pas non plus l'opportunité d'imposer des conditions particulières préalablement à la réalisation desdits travaux.

Pour ces raisons, nous recommandons, d'une part, de redéfinir les différents types de travaux d'exploration selon le degré de risques et d'impacts qu'ils représentent pour l'environnement et les populations et, d'autre part, d'assujettir une plus grande proportion de ces travaux à l'obtention préalable d'un certificat d'autorisation environnementale suivant l'article 22 de la

⁷⁰ En effet, aucune disposition de prévue à cet effet dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (c. Q-2, r.9)

⁷¹ Voir *Directive 019 sur l'industrie minière* du MDDEP, p.2-3

⁷² Article 22, *Loi sur la qualité de l'environnement*

⁷³ Voir registres publics du MDDEP: www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/projet-sud.htm et www.mddep.gouv.qc.ca/regions/region_10/industriel/Document.asp?tag=210,%3E,NOM_INTERVENANT

⁷⁴ *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (R.Q. c.Q-2, r.1.001)

⁷⁵ Articles 1 (alinéa 2), 2 (alinéas 5 et 6) et 3 (alinéa 3), *Règlement relatif à l'application de la loi sur la qualité de l'environnement*. L'alinéa 3 du troisième article de ce règlement prévoit d'ailleurs que ces travaux sont exclus de l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation environnementale, même si réalisés dans un milieu humide, c'est-à-dire une tourbière, un étang, un marais ou marécage.

LQE (voir détails ci-dessous). Nous recommandons également que le MDDEP puisse assujettir certains travaux d'exploration avancée à une étude d'impacts sur l'environnement lorsqu'une municipalité, une collectivité autochtone, ou une instance régionale affectée en fait la demande.

Modifications proposées:

2.1 Redéfinir les différents types de travaux d'exploration

Redéfinir et préciser la nature des travaux d'exploration afin de mieux les encadrer au plan législatif, et afin de mieux tenir compte des différents degrés d'impacts et de risques sociaux et environnementaux inhérents à leur réalisation. Les travaux d'exploration sont subdivisés en trois catégories, selon leur degré d'impacts et de risques sur l'environnement et les populations :

Exploration préliminaire

- a. Les levés cartographiques, géologiques, géophysiques, géochimiques et biogéochimiques n'impliquant pas la réalisation de travaux d'exploration intermédiaire ou avancée, tels qu'énumérés ci-dessous;

Exploration intermédiaire

- b. Tout travail de forage, de décapage ou d'excavation impliquant l'utilisation de machinerie lourde, dont le poids excède 2 tonnes métriques;
- c. Tout déplacement ou échantillonnage de sols ou de roches au-delà de 1000 m³, ou sur une superficie de plus de 1 hectare;
- d. Tout déboisement nécessaire aux travaux miniers (chemins d'accès, campements, sites de forage, décapage, héliport, etc.), dont la superficie cumulative est supérieure à 1 hectare sur l'ensemble des claims miniers visés par lesdits travaux;
- e. Tous vols répétés en basses altitudes (moins de 600 m) dans un même secteur, à raison de 6 heures de vols ou plus par jour, pendant plus de 5 jours consécutifs ou cumulatifs à l'intérieur d'une période de 30 jours;
- f. Tout campement d'exploration utilisé par plus de 4 personnes pendant plus de 200 jours-personnes à l'intérieur d'une période d'un an;

Exploration avancée

- g. Tout travail de forage, de décapage ou d'excavation impliquant le forage de plus de 15 000 mètres linéaires à l'intérieur d'une période d'un an, le déplacement de sols ou de roches au-delà de 10 000 m³, ou le décapage sur une superficie de plus de 4 hectares;
- h. Tout déboisement nécessaire aux travaux miniers (chemins d'accès, campements, sites de forage, décapage, héliport, etc.) et dont la superficie cumulative est supérieure à 4 hectares sur l'ensemble des claims miniers visés par lesdits travaux;
- i. Tous vols répétés en basses altitudes (moins de 600 m) dans un même secteur, à raison de 6 heures de vols ou plus par jour, pendant plus de 20 jours consécutifs ou cumulatifs à l'intérieur d'une période de 60 jours;
- j. Tout campement d'exploration utilisé par plus de 8 personnes pendant plus de 2000 jours-personnes à l'intérieur d'une période d'un an;

- k. Le fonçage de rampes, de galeries, de puits et autres ouvrages connexes;
- l. Tout travail nécessitant l'achat, la destruction ou la relocalisation d'un ou plusieurs immeubles appartenant à des tiers, incluant les habitations et les institutions publiques.

Les critères servant à subdiviser ces différentes catégories de travaux d'exploration s'inspirent des définitions et des critères déjà présents dans d'autres textes réglementaires et législatifs au Québec et au Canada⁷⁶, de même que par les décisions et les recommandations émises par les différents organismes encadrés par ces lois et règlements.

[Ajout à la *Loi sur les mines*, chapitre I]

2.2 Autorisation environnementale pour l'exploration intermédiaire et avancée

Quiconque entend procéder à des travaux d'exploration intermédiaire ou avancée doit obtenir au préalable un certificat d'autorisation environnementale. Ce dernier est émis par le *ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (MDDEP), suivant l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec.

[Modification des articles 1, 2 et 3 *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, section I]

2.3 Étude d'impacts sur l'environnement pour l'exploration avancée

Permettre au ministre du MDDEP d'exiger la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement pour un projet d'exploration avancée, lorsqu'une instance locale ou régionale concernée en fait la demande (ex : municipalité, collectivité autochtone, etc.). Le cas échéant, le ministre est tenu d'exécuter la demande et applique la procédure d'évaluation environnementale prévue par la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec.

[Ajout *Loi sur la qualité de l'environnement*, chapitres I et II;
Ajout *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*]

2.4 Étude d'impacts sur l'environnement pour l'exploitation minière

Assujettir tous les projets d'exploitation minière à la procédure d'évaluation des impacts sur l'environnement prévue par la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec. À ce titre, éliminer le seuil de déclenchement de ladite procédure, qui est présentement fixé arbitrairement à 7000 tonnes de production par jour pour les mines de métaux.

[Modification de l'article 2 *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*]

2.5 Rendre réglementaire les directives sur l'industrie minière

Rendre réglementaire la *Directive 019 sur l'industrie minière* ainsi que la *Directive pour la réalisation d'une étude d'impacts sur l'environnement d'un projet minier* afin de leur donner force de lois et d'obliger leur application pour tous les projets miniers.

[Ajout *Loi sur la qualité de l'environnement*, chapitre I]

⁷⁶ Notamment, au Québec : le chapitre 1 de la *Loi concernant les droits sur les mines* du Québec (L.R.Q., c. D-15; modifiée par L.Q. 2007, c. 12), l'article 46 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (L.R.Q., c. C-61.01), la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* (L.R.Q., E-12.01), la *Directive 019 sur l'industrie minière* du MDDEP, le *Règlement sur les conditions sanitaires des campements industriels ou autres* (L.R.Q., c. Q-2, r.3), les articles 21, 21, 27 et 28 de la *Loi sur les forêts* (L.R.Q. chapitre F-4.1), la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (D. 468-2005, 05-05-18), ainsi que l'article 108 du *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure* (c. M-13.1, r.2) et les articles 69 et 70 de la *Loi sur les mines* du Québec; Ailleurs au Canada: la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon*, l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* et la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* dans les Territoires du Nord-Ouest.

3. AMÉNAGEMENT DURABLE ET ÉQUITABLE DU TERRITOIRE

Éliminer la préséance des droits miniers pour permettre la création d'aires protégées et pour renforcer les prérogatives municipales par le biais des schémas d'aménagement et de développement du territoire

La question de l'aménagement du territoire est au centre des préoccupations en matière de développement et de régulation de l'activité minière. En marge d'une intervention « projet par projet », les différents paliers de gouvernement doivent également se doter de mécanismes et d'outils législatifs pour pouvoir intervenir à une échelle spatiale et temporelle beaucoup plus élargie. Parmi ces outils, les plans d'aménagement du territoire devront découler d'une vision intégrée, durable et équitable du développement et de la conservation des ressources. Or, présentement, l'exploration et l'exploitation minières échappent à pratiquement toutes les prérogatives municipales en matière d'aménagement du territoire. De plus, la *Loi sur les mines* empêche le bon établissement du réseau d'aires protégées au Québec, nuisant notamment à l'atteinte de l'objectif de protection d'au moins 12% du territoire à haute valeur écologique et culturelle. La présente section identifie des mesures pour corriger cette situation.

Municipalités et MRC: écartées de tout pouvoir réel face aux droits miniers

Actuellement, aucun organe municipal ou régional n'est compétent en matière de régulation directe des activités minières sur le territoire. En vertu de l'article 30 de la *Loi sur les mines*, les sites soustraits aux travaux miniers ne sont déterminés ni par les municipalités, ni par les régions, ni même en consultation avec elles, mais bien par arrêté ministériel ou par l'effet d'une loi. Par ailleurs, selon les articles 5, 6 et 7 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁷⁷, le schéma d'aménagement et de développement du territoire déterminé par une municipalité régionale de comté (ci-après MRC) ne doit pas obligatoirement indiquer toute partie du territoire qui, en vertu de l'article 30 de la *Loi sur les mines*, est soustraite au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière. En d'autres termes, les instances locales/régionales n'ont aucune prérogative de désignation d'aires soustraites aux activités minières dans leur schéma d'aménagement et de développement du territoire (ci-après SADT).

Le premier alinéa de l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* confirme le fait que les municipalités et les MRC ne disposent que d'un pouvoir minimal face au secteur minier:

Aucune disposition ... d'un schéma d'aménagement et de développement, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction, ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de

⁷⁷ L.R.Q., chapitre A-19.1

substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la *Loi sur les mines*.⁷⁸

Il est donc clair que la priorité est donnée au développement de l'activité minière au détriment de l'aménagement durable et équitable du territoire par les MRC. De plus, cela s'effectue en contradiction avec l'esprit de l'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales* qui stipule que « toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population »⁷⁹.

Le premier alinéa de l'article 246 contraste également avec le deuxième alinéa de ce même article, de même qu'avec l'article 8 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*. En effet, ces derniers consacrent un peu plus de pouvoir décisionnel aux municipalités et aux MRC concernant l'utilisation et l'exploitation des substances minérales de surface (sable, gravier, pierres de taille, etc.) dans les terres privées situées sur leurs territoires⁸⁰.

Somme toute, la préséance de la *Loi sur les mines* ne permet pas aux municipalités et aux MRC de jouer pleinement leur rôle de protecteur des citoyens et de la qualité de leur milieu de vie. Cette situation provoque la transgression de plusieurs des principes de la *Loi sur le développement durable*, notamment celui du droit à la santé et à la qualité de vie, ainsi qu'aux principes de prévention et de précaution. Enfin, le principe de subsidiarité est également contourné; ce dernier prévoit normalement qu'une « répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés »⁸¹. Face à la préséance des droits miniers, les municipalités et les MRC se retrouvent ainsi dépourvues de pouvoirs réels leur permettant d'orienter l'aménagement du territoire et le développement de leur région selon leurs priorités, par exemple selon des axes de développement à caractère récréotouristique ou concentrés sur d'autres types de ressources, telles que les forêts et l'eau.

Nous recommandons donc que l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* soit abrogé ou annulé par une disposition précise à cet effet dans la *Loi sur les mines* du Québec. Nous préconisons également que les municipalités puissent bénéficier de tous les outils législatifs nécessaires pour pouvoir soustraire les activités minières de certaines portions de leurs territoires.

Instances régionales: pas plus de pouvoir que les municipalités et MRC

Depuis de nombreuses années, les régions réclament une participation accrue au développement et à la gestion des richesses naturelles de leur territoire, notamment

⁷⁸ Article 246 (1^{er} alinéa), *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, notre emphase; Jurisprudence: *Ressources Graphicor Inc. c. Québec (Ministère de l'Environnement)* (J.E. 93-301 (C.S.))

⁷⁹ Article 85, *Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q., chapitre C-47.1)

⁸⁰ Article 246 (2^e alinéa), *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ; Article 8, *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*

⁸¹ Article 6 g), *Loi sur le développement durable*; Voir également les articles 6 a), i), j), k), l), m).

concernant la mise en valeur des ressources minérales. En 2007, le gouvernement a fait un pas en ce sens, en instaurant les *Commissions régionales des ressources naturelles et du territoire* (ci-après CRRNT). Cette création semble s'inscrire dans la volonté du gouvernement d'accroître l'autonomie des régions et de rapprocher la prise de décisions des milieux régionaux⁸². Les CRRNT constituent des structures de concertation régionale placée sous l'égide des *Conférences régionales des élus* (ci-après CRÉ). Les CRRNT ne se substituent pas aux MRC; les commissions cherchent plutôt à harmoniser les processus de planification et de gestion du territoire et des ressources. Cette harmonisation concerne les secteurs de la forêt, de l'énergie, de la gestion de la faune, du patrimoine agricole, de l'eau et le secteur minier. Bien que cela provienne d'une bonne initiative, nous ne pouvons que constater que, dans les faits, les CRRNT n'ont que peu – voire pas – de prérogatives. En effet, les plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT), élaborés par les CRRNT, ne sont pas obligés de mentionner les propositions touchant au secteur minier.

Au final, il est évident que ni les MRC, ni les CRRNT, n'ont le pouvoir de soustraire à l'activité minière des pans du territoire québécois. Actuellement, l'aménagement du territoire et des ressources minérales est entièrement aux mains des autorités centrales⁸³, ce qui laisse les instances régionales et locales démunies.

Cela est très surprenant et relativement incohérent lorsque l'on sait que les SADT déterminés par les MRC ont pour objet, notamment, d'intégrer à l'aménagement du territoire des perspectives reliées au développement socio-économique et à l'équilibre environnemental, et de retenir une planification territoriale tout en préservant et en mettant en valeur le milieu de vie⁸⁴. Nous ne comprenons pas pourquoi les activités minières ont été rayées du champ de compétences des MRC. Ceci est d'autant plus troublant compte tenu du nombre de retombées environnementales, économiques et sanitaires engendrées par l'activité minière.

Enfin, bien qu'un partage des pouvoirs avec les localités et les régions concernant la réglementation des activités minières et l'aménagement du territoire soit souhaitable - car plus apte à répondre aux réalités des individus et collectivités immédiatement affectés- ce transfert de pouvoir ne doit pas se faire sans balises claires. En effet, sans un cadre précis, il pourrait se produire des incidences négatives sur la gestion de nos ressources collectives telles que l'eau, les forêts et les substances minérales. À ce titre, des exigences législatives claires doivent encadrer le transfert de tels pouvoirs et tout en étant accompagnées de ressources financières adéquates pour leur mise en application. Ces exigences doivent également se baser sur des principes et des orientations qui assurent, dans les faits, une protection accrue des citoyens et de l'environnement.

⁸² Voir www.mrn.gouv.qc.ca/commissions-regionales.jsp et www.mrmf.gouv.qc.ca/regions/commissions/commissions-plans.jsp

⁸³ Sauf pour le sable et le gravier

⁸⁴ Voir http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement/amen_amen.asp; Article 5, *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

Aires protégées bloquées ou restreintes par la Loi sur les mines

Il est très inquiétant que le gouvernement ait exclu du processus de sélection des aires protégées tous les territoires pour lesquels des droits miniers avaient été attribués⁸⁵. Il est d'autant plus préoccupant que le gouvernement ait exclu ces zones sans étude de potentiel écologique préalable, et ce, afin de ne pas nuire au climat d'investissement⁸⁶. En effet, depuis l'adoption en 2000 d'un *Cadre d'orientation en vue d'une stratégie québécoise sur les aires protégées* et de la publication de la *Stratégie québécoise sur les aires protégées* en 2002⁸⁷, des efforts ont été faits pour établir un réseau d'aires protégées cohérent au Québec⁸⁸. Or, la préséance conférée par la *Loi sur les mines* aux droits miniers sur les valeurs écologiques, culturelles et/ou sociales que présentent certaines portions du territoire empêche le bon établissement du réseau d'aires protégées au Québec.

Ainsi, bien que le réseau actuel protège près de 8% du territoire québécois, cette proportion demeure encore éloignée de l'objectif moyen de 12% recommandé au niveau international⁸⁹, objectif identique à celui fixé par le *Parti libéral*, le *Parti québécois* et *Québec solidaire* lors de la dernière campagne électorale provinciale en automne 2008⁹⁰. Aussi, il existe un déséquilibre entre les différentes régions du Québec avec, à titre d'exemple, 9% d'aires protégées établies dans le territoire situé au nord du 49^e parallèle, alors que cette proportion atteint moins de 5% au sud du 49^e parallèle. Dans plusieurs cas, les aires protégées promues par les citoyens, les organismes de conservation et le MDDEP ne peuvent être réalisées dans leur intégralité, à cause de la présence de claims miniers⁹¹. Dans d'autres cas, comme en Abitibi-Témiscamingue où les titres miniers occupent jusqu'à 35% de la superficie du territoire selon les sous-régions, l'établissement d'aires protégées est parfois rendu totalement impossible⁹². C'est ainsi que des bassins versants ou des milieux valorisés pour leurs qualités écologiques ne se retrouvent souvent que partiellement protégés, ou tout simplement non protégés.

Il apparaît donc insensé que le seul fait de détenir un claim minier sur un territoire permette de l'exclure d'office d'un futur réseau d'aires protégées ou d'une autre utilisation valorisée par les populations concernées (écotourisme, activités de chasse et pêche, agriculture,

⁸⁵ Que ces droits miniers soient existants ou inexistant au moment de la sélection des territoires pour les aires protégées. En effet, le MRNF considère les territoires où il y a déjà eu des droits miniers comme automatiquement exclus du processus de sélection d'aires protégées, prétextant qu'il y existe encore un « potentiel minier ».

⁸⁶ CREAT et RNCREQ, *Consultation sur la stratégie minérale du Québec*, mémoire présenté au Ministère des Ressources Naturelles et de la Faune du Québec, 2007, page 6, note bas de page 5.

⁸⁷ Voir http://www.mddep.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protgees/index.htm

⁸⁸ L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN, 1994) définit une aire protégée comme « une portion de terre et/ou de mer vouée spécialement à la protection et au maintien de la diversité biologique, ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées et gérées par des moyens efficaces, juridiques ou autres » (source : [site Internet MDDEP](http://www.mddep.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protgees/index.htm))

⁸⁹ Notamment dans le « Rapport Brundtland » de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement en 1987. Voir également la *Convention sur la biodiversité des Nations Unies* pour d'autres lignes directrices (www.cbd.int/), ainsi que l'Union internationale pour la conservation de la nature (www.iucn.org/fr/).

⁹⁰ Voir entre autres : <http://elections.radio-canada.ca/elections/quebec2008/2008/11/23/004-Bilan-semaine-3-elex.shtml> et www.cyberpresse.ca/le-soleil/actualites/environnement/200903/29/01-841420-quebec-cree-14-nouvelles-aires-protgees.php.

⁹¹ C'est le cas notamment des projets d'aires protégées de la Rivière-George, de Vaudray-Joannes, d'Albanel-Témiscamie-Otish, de Paakumshumwaau-Wemindji et bien d'autres.

⁹² Action Boréale de l'Abitibi-Témiscamingue (ABAT), *Mémoire sur la Stratégie minérale du Québec*, présenté au Ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec, 2007, p. 4 à 6.

sciences et technologies, développement prioritaire d'autres ressources du territoire, etc.). Cela revient à imposer le développement minier comme étant l'usage prioritaire, le plus approprié du territoire. De plus, cela transgresse plusieurs des principes démocratiques fondamentaux qui sous-tendent notre société, notamment ceux visant la planification concertée et transparente de l'aménagement du territoire. La préséance consentie aux droits miniers contrevient également au droit à un environnement sain, de même qu'aux principes de conservation, de préservation de la biodiversité et de la protection du patrimoine naturel et culturel de la collectivité québécoise, tels que promus dans la *Loi sur la protection du patrimoine naturelle*, la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur le développement durable du Québec*⁹³.

Nous recommandons donc d'éliminer la préséance des droits miniers vis-à-vis des droits à la protection des milieux écologiques et culturels valorisés. En ce sens, nous recommandons que le MRNF et le MDDEP, conjointement ou individuellement, soient en mesure d'ordonner la cessation des travaux miniers et de procéder à l'expropriation des claims miniers sur des territoires valorisés pour leurs qualités écologiques ou culturels.

Modifications proposées:

3.1 Annuler l'effet de l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*

Abroger l'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* ou en annuler l'effet par une disposition précise à cet effet dans la *Loi sur les mines* du Québec.

[Modification *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*; Ajout *Loi sur les mines*]

3.2 Renforcer les pouvoirs des municipalités/MRC à des fins d'intérêt public

Une municipalité ou une municipalité régionale de comté (MRC) peut soustraire toute partie de son territoire aux activités minières pour des raisons d'intérêt public ou pour le bien-être général de sa population, conformément à l'article 85 de la *Loi sur les compétences municipales* du Québec ainsi qu'aux principes énumérés à l'article 6 de la *Loi sur le développement durable* du Québec.

Une telle décision est mentionnée dans le schéma d'aménagement et de développement du territoire (SADT), conformément aux articles 5 à 7 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

S'il existe des titres ou des claims miniers sur la partie du territoire visée, le détenteur de ces titres devra obtenir le consentement de la municipalité ou de la MRC, préalablement à l'exécution de tous travaux miniers, conformément aux recommandations 1.4 et 1.5 ci-dessus. Une municipalité ou une MRC pourrait également demander à ce que le ministre ordonne la cessation de tous travaux miniers, conformément à la recommandation 1.6 ci-dessus, auquel cas le ministre serait tenu d'exécuter la demande.

[Ajout *Loi sur les mines*; Modification et ajout *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*]

⁹³ Article 1, *Loi sur la protection du patrimoine naturelle* (L.R.Q., chapitre C-61.01); Article 19.1, *Loi sur la qualité de l'environnement*; Articles 6 c), k), l), m), *Loi sur le développement durable du Québec*.

3.3 Droit à la protection des milieux écologiques et culturels valorisés

Éliminer la préséance des droits miniers vis-à-vis du droit à la protection des milieux écologiques et culturels valorisés.

Permettre au MRNF et au MDDEP, conjointement ou individuellement, de leur propre chef ou suivant la demande d'un organisme externe, d'ordonner la cessation des travaux miniers et l'expropriation des claims miniers sur des territoires valorisés pour leurs qualités écologiques ou culturels. Dans le cas d'une demande provenant d'une instance locale ou régionale (municipalité, collectivité autochtone, instance régionale, etc.), le ministre est tenu d'exécuter ladite demande.

Étendre explicitement le champ d'application des concepts « d'utilité publique » et « d'intérêt public » à la création d'aires protégées et à la protection des milieux écologiques et culturels valorisés, en adéquation avec les recommandations 1.6 et 3.2 ci-dessus.

[Modification articles 82 et 304 et ajout

Loi sur les mines, chapitres III et V ; Ajout Loi sur la protection du patrimoine naturel]

4. APPLIQUER LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

Mise en œuvre d'une garantie financière solide afin d'assurer la restauration et la naturalisation complètes des sites miniers affectés, incluant la restauration obligatoire des fosses à ciel ouvert de type « fort tonnage faible teneur »

En avril 2009, le rapport du Vérificateur général du Québec soulignait que les différentes mesures législatives et administratives caractérisant l'encadrement actuel des activités minières « ne minimisaient pas le risque » que l'État et les québécois aient à supporter les futurs coûts de restauration environnementale additionnels⁹⁴. Autrement dit, l'actuelle *Loi sur les mines* ne protège pas suffisamment les citoyens et l'environnement vis-à-vis de l'abandon des sites contaminés par les entreprises minières. Malheureusement, c'est à l'État et aux québécois qu'incombent alors les frais de restauration, en plus de subir les incidences négatives sur l'environnement. La présente section vise à mieux comprendre ce problème et à proposer des mesures législatives pour le corriger une fois pour toutes.

Plus de 300 M\$ payés par le public en frais restauration environnementale

Le territoire québécois est parsemé de mines orphelines ou abandonnées. Pour ces dernières, soit elles n'ont pas de propriétaire, soit les propriétaires refusent de restaurer ces sites ou encore, les propriétaires n'ont tout simplement pas les fonds nécessaires pour la restauration⁹⁵. Ces territoires abandonnés causent des problèmes environnementaux, économiques et même sociaux, tels que des problèmes de santé et de sécurité⁹⁶. Présentement, ce sont les contribuables québécois qui héritent du fardeau fiscal de la restauration de ces sites. En effet, depuis 1990, les citoyens québécois ont déjà payé plus de 40 millions de dollars en frais de restauration de sites miniers abandonnés, et on prévoit des coûts supplémentaires de 264 millions de dollars, pour les 10 prochaines années, afin de restaurer quelques 345 sites d'exploration et d'exploitation minières abandonnés⁹⁷.

Des trous dans la loi

Pour pallier à de telles éventualités et respecter le principe du pollueur-payeur⁹⁸, le gouvernement québécois a adopté, dans les années 1990, certains articles de loi qui se révèlent aujourd'hui être largement insuffisants. Depuis 1995, la *Loi sur les mines* exige que

⁹⁴ Vérificateur général du Québec, 2009, p. 2-20

⁹⁵ Voir www.abandoned-mines.org/home-f.htm

⁹⁶ Ibid; Voir supra note 61, p. 14; Voir également l'article du journal La Presse concernant le bris d'une digue de rétention près de Chapais (Québec) en juin 2008.

⁹⁷ Vérificateur général du Québec, 2009, p.2-20; Voir également: Discours sur le budget 2007-2008 du gouvernement du Québec; Bussière, Aubertin, Zagury, Potvin, Benzaazoua, Principaux défis et postes de solution pour la restauration des aires d'entreposage de rejets miniers abandonnées, Symposium sur l'environnement et les mines, 2005; Simon Laquerre (Conseil régional de l'environnement de l'Abitibi-Témiscamingue), Sites miniers orphelins : adoptons des politiques plus fermes, Gaïa Presse, 2009; Voir aussi le site Internet du MRNF.

⁹⁸ Article 6 o), *Loi sur le développement durable*

toute entreprise minière dépose, avant de procéder à l'exploitation d'un gisement, un plan de réaménagement et une garantie financière correspondant à 70 % des coûts estimés pour effectuer les travaux de restauration des sites affectés⁹⁹. Or, le Vérificateur général du Québec révélait deux problèmes législatifs majeurs à cet effet¹⁰⁰:

1. La garantie financière ne couvre que les aires d'accumulation de résidus miniers et non l'ensemble des sites affectés par les opérations minières (ex : routes, bâtiments, fosses à ciel ouvert, etc.);
2. Aucun versement de la garantie financière n'est exigible avant que ne débute l'exploitation minière. Les entreprises minières peuvent même repousser le versement principal de la garantie vers la fin de la durée de vie prévue d'une mine.

Concernant cette première lacune législative, le rapport du Vérificateur général révélait que la garantie financière associée aux 25 cas vérifiés s'élevait à 109 millions de dollars, alors que l'estimation des coûts de restauration pour l'ensemble des sites affectés était de 352 millions de dollars. Ainsi, ceci représentait un manque à gagner de quelques 243 millions de dollars, en garantie financière, pour assurer la restauration complète des sites affectés par les 25 cas vérifiés¹⁰¹. L'article 111 du *Règlement sur les substances minières autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure* détermine, en effet, que la garantie de 70 % ne s'applique que pour « la partie des travaux prévus au plan relativement au réaménagement et à la restauration des aires d'accumulation ». C'est pourquoi les installations qui ont été nécessaires au fonctionnement du projet minier, telles que les routes et les bâtiments, ne font donc l'objet d'aucune garantie de réaménagement. Ainsi, dans les faits, c'est à l'État et aux citoyens d'assumer la majorité des risques associés à la restauration des sites affectés par les opérations minières. Il est donc légitime de se demander pourquoi la garantie financière ne s'étend pas à 100 % des coûts évalués pour assurer la restauration complète des sites affectés. Ceci permettrait de respecter les principes d'internalisation des coûts, de pollueur-payeur et de protection de l'environnement de la *Loi sur le développement durable* du Québec¹⁰².

À titre indicatif, les coûts associés à la restauration des sites miniers ne représentent généralement que 5 à 10 % des investissements initiaux, nécessaires à l'ouverture d'une nouvelle mine¹⁰³. Même dans le cas de la restauration complète des fosses à ciel ouvert, cette proportion demeure généralement sous la barre des 15% (voir ci-dessous).

La deuxième lacune d'importance réside dans les articles 111 à 115 du *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*¹⁰⁴ qui prévoient des

⁹⁹ Articles 232.1 à 232.10, *Loi sur les mines*

¹⁰⁰ Vérificateur général du Québec, 2009, p. 2-20 à 2-24

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Article 6 c), o), p), *Loi sur le développement durable*

¹⁰³ À titre d'exemple, près de 800 M\$ d'investissements sont nécessaires pour la mise sur pied du projet d'Osisko à Malartic, alors que les coûts de restauration à la fermeture sont estimés pour le moment à moins de 50 M\$ (Corporation Osisko, [Plan de fermeture préliminaire](#), mars 2009, p.3). Autre exemple : la moyenne des garanties financières qui seraient nécessaires pour assurer la restauration complète de l'ensemble des sites affectés par les 25 cas vérifiés par le Vérificateur général du Québec est d'environ 14 M\$ (352 M\$ au total), un montant relativement faible par rapport aux investissements initiaux qui sont normalement de l'ordre de quelques centaines de millions de dollars.

¹⁰⁴ c. M-13.1, r.2

méthodes de versement de la garantie peu contraignantes. Tout d'abord, le choix du type de garantie financière revient à la compagnie minière. Ensuite, cette dernière bénéficie de la possibilité de repousser dans le temps le versement de la garantie, en fonction de la durée de vie qu'elle prévoit pour la mine. En effet, il est prévu que les versements de la garantie financière puissent être échelonnés jusqu'à 15 ans après le début des travaux, en fonction du calcul des réserves minérales effectué par l'entreprise minière. Or, le calcul des réserves dépend des conditions économiques environnantes, telles que le prix des métaux et les coûts de production, deux variables qui peuvent évoluer grandement au cours de la vie d'une mine, pouvant même mener à sa fermeture prématurée. Si l'État ne requiert pas, au départ, des versements adéquats de la garantie financière, il existe donc un risque élevé que les fonds soient insuffisants au moment de procéder à la fermeture et à la restauration des sites miniers. Les cas des sites miniers Manitou, East Malartic, Sigma Lamaque et Copper Rand¹⁰⁵, dont les compagnies minières responsables ont subi ou subissent actuellement des difficultés financières, nous rappellent d'ailleurs que l'État s'expose toujours à des risques élevés à ce sujet¹⁰⁶.

En marge des actuelles lacunes de la *Loi sur les mines*, c'est également sa mise en application défectueuse qui fut révélée par le Vérificateur général en avril dernier. Ainsi, sur 25 cas vérifiés par le Vérificateur général : deux avaient débuté leurs travaux sans la remise préalable d'un plan de restauration; huit n'avaient pas effectué le versement complet de leurs garanties financières; et dix n'avaient pas respecté les délais prévus par la loi pour la révision des plans de restauration¹⁰⁷. Somme toute, près de 50 % des cas étudiés n'ont pas respecté les conditions prévues par la loi, et ce, sans qu'aucune amende ne soit exigée de la part du MRNF.

Nous recommandons donc de modifier la *Loi sur les mines* afin de régler, une fois pour toutes, le passif environnemental des sites miniers abandonnés au Québec - dont la facture officielle frôle actuellement les 300 millions de dollars -, tout en s'assurant que plus jamais les contribuables québécois n'hériteront de telles factures. Pour cela, la garantie financière exigible doit passer de 70 à 100 % et couvrir l'ensemble des sites affectés par les opérations minières. Elle doit également être payable avant le début des travaux. Nous recommandons également l'établissement d'une redevance spéciale de 0,5 % sur la valeur brute produite par les entreprises minières, afin de financer au Québec, au cours des 10-15 prochaines années, un « fonds spécial de restauration des sites miniers abandonnés ». Enfin, pour assurer la qualité des travaux de restauration, nous recommandons l'établissement d'une « évaluation de performance » (*performance assessment*), qui prendrait la forme d'une évaluation pré- et post-restauration, dont l'objectif principal serait l'élimination de toute écotoxicité résiduelle ainsi que la restauration complète des services écologiques et sociaux du milieu récepteur¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Tous situés en Abitibi-Témiscamingue et dans le Nord-du-Québec

¹⁰⁶ Certains de ces cas feront l'objet d'une analyse subséquente de la part de la Coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine!*

¹⁰⁷ Vérificateur général du Québec, 2009, p. 2-20 à 2-24

¹⁰⁸ Ce type d'évaluation s'avère nécessaire aux vues de récents résultats de la recherche en la matière: Couillard, Courcelles, Cattaneo et Wunsam, *A test of the integrity of metal records in sediment cores based on the documented history of metal contamination in Lac Dufault (Quebec, Canada)*, *Journal of Paleolimnology* 32: 149-162, 2004; Cattaneo, Couillard, Wunsam et Courcelle, *Diatom taxonomic and morphological changes as indicators of metal pollution and recovery in Lac Dufault (Quebec, Canada)*, *Journal of Paleolimnology* 32: 163-175, 2004.

Des mines à ciel ouvert « fort tonnage faible teneur » actuellement non restaurées

Actuellement, ni la *Loi sur les mines*, ni le *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*, ni le *Guide et modalités de préparation du plan et exigences générales en matière de restauration des sites miniers au Québec*¹⁰⁹ ne prévoient de mesures spécifiques et coercitives concernant la restauration complète des mines à ciel ouvert « fort tonnage faible teneur »¹¹⁰. Pourtant, l'impact global de ce type de mines (impacts sur le territoire et le paysage; eau, énergie et produits chimiques utilisés, poussières et gaz à effet de serre émis, etc.) dépasse largement celui de l'exploitation souterraine et soulève des enjeux éthiques fondamentaux relatifs au type de développement minier à privilégier au Québec¹¹¹. Ce type d'exploitation contrevient notamment aux engagements du Québec et du Canada en matière de promotion des modes de production et de consommation responsables, de réduction sectorielle des gaz à effet de serre et de l'utilisation viable et durable du territoire et des ressources¹¹².

Plusieurs citoyens et organismes craignent une multiplication du nombre de ces fosses un peu partout sur le territoire québécois au cours des prochaines années. Ils redoutent de devoir en subir les effets négatifs sur la qualité de vie de leur milieu et de leur région. Ils craignent, entre autres, l'utilisation future de ces fosses à titre d'entreposage de déchets industriels ou domestiques.

Le *Guide et modalités de préparation du plan et exigences générales en matière de restauration des sites miniers au Québec* spécifie que « s'il est techniquement et économiquement possible de le faire, les excavations doivent être remblayées », incluant les fosses à ciel ouvert¹¹³. Cependant, puisque ce guide n'a aucune valeur réglementaire¹¹⁴, les dispositions qu'il contient n'ont aucun pouvoir contingent sur les entreprises minières. Seul le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que les projets de mines à ciel ouvert doivent comporter un plan de réaménagement du terrain¹¹⁵. Or, cette disposition est loin d'être suffisante et aucune mesure spécifique n'exige le remblaiement et la restauration complète des fosses excavées.

¹⁰⁹ Service des titres d'exploitation (MRNF), *Guide et modalités de préparation du plan et exigences générales en matière de restauration des sites miniers au Québec*, 1997.

¹¹⁰ Inclut les mines à ciel ouvert d'or et de métaux usuels (Cu, Zn, Ni, etc.) dont les teneurs sont généralement inférieures à 1 gramme par tonne de minerai extrait dans le cas de l'or, ou de 1 % dans le cas des métaux usuels; n'inclut pas, cependant, les mines de fer dont la teneur est généralement élevée et supérieure à 30 %. À ce stade, d'autres analyses seraient nécessaires pour évaluer la nécessité de restaurer les fosses à ciel ouvert des mines de type « fort tonnage, forte teneur », comme les mines de fer.

¹¹¹ Coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine!*, *Pour un développement responsable de nos ressources: Non aux mégamines à ciel ouvert (Partie I et Partie II)*, mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), 2009, annexe 9.

¹¹² *Loi sur le développement durable du Québec, Protocole de Kyoto, Convention sur la biodiversité*, etc.

¹¹³ Section 3.5.2, *Guide et modalités de préparation du plan et exigences générales en matière de restauration des sites miniers au Québec*

¹¹⁴ Avant-propos, *ibid.*

¹¹⁵ Article 7-9°, *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*

Certes, le remblaiement et la restauration complète des fosses créées par les mines à ciel ouvert « fort tonnage faible teneur » ne permettraient pas d'éliminer l'intensité socio-environnementale associée à ce type d'exploitation minière durant la phase d'opération. Toutefois, ils permettraient d'en atténuer les effets négatifs sur le territoire et le paysage et de réduire les risques de contamination de l'environnement à long terme, en confinant de façon plus sécuritaire les résidus miniers générés. De plus, cela assurerait des bénéfices économiques supplémentaires pour les régions affectées, avec des emplois et des investissements supplémentaires pour effectuer les travaux de restauration. À titre d'exemple, le remblaiement complet de la fosse à ciel ouvert du projet Canadian Malartic, s'il était fait, permettrait la restauration du paysage et la réutilisation du territoire à d'autres fins, tout en générant des dizaines d'emplois supplémentaires pendant 8 ans, ainsi que des investissements supplémentaires de l'ordre de 100 à 150 millions de dollars pour la région¹¹⁶. Ce sont là des retombées difficilement négligeables à l'échelle locale et régionale.

Modifications proposées:

4.1 Garantie financière de 100 % pour la restauration complète des sites affectés

Quiconque entend procéder à des travaux d'exploitation minière ou d'exploration intermédiaire et avancée doit préalablement fournir à l'État un plan de réaménagement et une garantie financière qui assureront la restauration et la naturalisation complètes des sites miniers affectés.

Garantie de 100 % couvrant l'ensemble des sites affectés

La garantie financière doit correspondre à 100 % des coûts évalués pour exécuter les travaux de restauration, sur l'ensemble des sites affectés, incluant les aires d'accumulation de résidus miniers, les routes, les bâtiments et toute autre partie du territoire affectée par les travaux d'exploration ou d'exploitation minière.

Garantie payable avant le début des travaux

La garantie financière est payable au plus tard 30 jours avant que ne débutent les travaux d'exploitation ou d'exploration intermédiaire et avancée.

Versement préalable de 50 % de la garantie pour les travaux d'exploitation

Dans le cas de travaux d'exploitation minière, au moins 50 % du montant de la garantie doit être versé à l'État avant le début des travaux. Le solde de la garantie doit être versé à l'État dans un délai de 3 ans après le début des travaux.

Versement préalable de 100 % de la garantie pour les travaux de moins de 3 ans

Lorsque les travaux d'exploration ou d'exploitation minière ont une durée prévue de moins de 3 ans, ou lorsque le ministre le juge nécessaire, 100 % du montant de la garantie doit être versé à l'État avant le début des travaux.

¹¹⁶ Golder Assosiiés Ltée, Mémoire technique du 19 décembre 2008 et Mémoire technique du 25 mars 2009, disponible sur le site Internet du BAPE.

Remboursement de la garantie financière

Les montants de la garantie retenue par l'État seront remboursés sur une base annuelle, une fois que les travaux de restauration et de naturalisation auront été complétés et inspectés, et qu'un certificat de libération attestant de la qualité des travaux aura été émis par le MDDEP, conjointement avec le MRNF. La qualité des travaux satisfera, entre autres, à une « évaluation de performance » qui vise l'élimination de toute écotoxicité résiduelle ainsi que la restauration complète des services écologiques et sociaux du milieu récepteur.

[Modification et ajout *Loi sur les mines*, chapitre IV, section III; Modification *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*, chapitre IX, section III]

4.2 Remblaiement et restauration des fosses à ciel ouvert « fort tonnage faible teneur »

Quiconque entend procéder à l'exploitation d'une mine à ciel ouvert de type « fort tonnage faible teneur »¹¹⁷ doit préalablement fournir à l'État un plan de réaménagement et une garantie financière qui assureront le remblaiement et la restauration complète de la fosse à ciel ouvert.

[Modification et ajout *Loi sur les mines*, chapitre IV, section III; Modification *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*, chapitre IX, section III]

4.3 Autorisation environnementale conditionnelle à l'approbation de la garantie financière

Quiconque entend procéder à des travaux d'exploitation minière ou d'exploration intermédiaire ou avancée doit obtenir au préalable un certificat d'autorisation environnementale du MDDEP, conformément à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et à la recommandation 2.2 de ce document. L'obtention dudit certificat d'autorisation environnementale est conditionnelle à l'approbation du plan de restauration et de la garantie financière par le MDDEP, ainsi qu'au versement préalable de la garantie financière à l'État.

[Ajout *Loi sur les mines*; Modification des articles 1, 2 et 3 *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, section I]

4.4 Plan de réaménagement et montant de la garantie financière rendus disponibles au public

Le plan de réaménagement, l'évaluation des coûts de restauration, le montant total de la garantie financière et l'état des versements de la garantie à l'État seront désormais rendus disponibles au public. Ces informations seront notamment incluses dans les études d'impacts sur l'environnement et soumises en consultations publiques pour tous les travaux d'exploitation minière et pour certains travaux d'exploration avancée, conformément aux recommandations 2.3 et 2.4 de ce document. Elles seront également incluses dans les certificats d'autorisation environnementale émis par le MDDEP pour les travaux d'exploration intermédiaire et avancé, conformément à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et aux recommandations 2.2 et 4.3 de ce document.

[Ajout *Loi sur les mines*; Ajout *Loi sur la qualité de l'environnement*, chapitres I et II; Ajout *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*]

4.5 Redevance spéciale de 0,5% pour régler le passif environnemental des sites abandonnés

Établir une redevance spéciale et temporaire de 0,5% sur la valeur brute produite par les entreprises minières afin de financer un « fonds spécial de restauration des sites miniers abandonnés » au Québec.

[Ajout *Loi sur les mines*; Ajout *Loi sur les droits miniers*]

¹¹⁷Voir supra note 111, p.30

5. INTERDICTION D'EXPLORER ET D'EXPLOITER DE L'URANIUM SUR LE TERRITOIRE QUÉBÉCOIS

La réforme de la *Loi sur les mines* doit obligatoirement traiter la question de l'exploration et de l'exploitation de l'uranium. À l'heure actuelle, l'uranium est considéré comme une substance minérale banale dans les cadres législatifs du Québec. En effet, il n'existe aucune disposition coercitive spécifique pour limiter, voire éliminer son exploration ou son exploitation sur le territoire québécois. Or, de nombreux analystes et scientifiques s'accordent pour affirmer que les retombées de l'extraction de l'uranium sont hautement problématiques à moyen et à long terme : les mines d'uranium génèrent d'immenses quantités de résidus miniers radioactifs qui doivent être entreposés sur le territoire, et pour lesquels les risques de contamination demeurent présents à perpétuité¹¹⁸.

Risques environnementaux et sanitaires non réglés

Ainsi, les résidus miniers provenant des mines d'uranium peuvent contenir jusqu'à 85 % de la radioactivité initiale du minerai, notamment à cause de la présence de plusieurs éléments radioactifs résiduels non récupérés lors des procédés de traitement. Malheureusement, la radioactivité de plusieurs de ces éléments perdure pendant des milliers d'années. Actuellement, les deux principales méthodes de confinement des résidus miniers uranifères sont l'entreposage dans des fosses à ciel ouvert ou l'entreposage dans des bassins construits à cet effet à l'aide de digues de rétention. Or, chacune de ces méthodes occasionne des défis techniques et environnementaux encore non testés sur le long terme, et les risques de contamination via des fuites ou des bris demeurent bien réels. À titre d'exemples, le *Wise Uranium Project* rapporte que plus de 88 bris majeurs de digues se seraient produits à l'échelle internationale depuis les années 1960, parmi lesquels une vingtaine aurait eu lieu au cours des dix dernières années, dont 6 aux États-Unis, 4 en Europe de l'Ouest et 2 au Canada¹¹⁹.

Au plan sanitaire, deux récentes études indépendantes, menées en France et au Canada, démontrent une hausse d'environ 20 % du risque de contraction d'un cancer du poumon chez les travailleurs de mines d'uranium. Cette hausse persiste même lorsqu'on tient compte des facteurs confondants tels que le fait de fumer ou non¹²⁰. Une fois inhalés dans les poumons, le

¹¹⁸ Pour un aperçu général, voir notamment: Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), The long term stabilisation of uranium mill tailings: Final report of a coordinated research project 2000-2004, 2004; Coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine!*, Demandons un moratoire sur l'exploration et l'exploitation de l'uranium au Québec, 2009; Gordon Edwards (Regroupement pour la surveillance du nucléaire), Speaker's note for the Nunavut Planning Commission, 2008; Université de Sydney, Life-Cycle Energy Balance and Greenhouse Gas Emissions of Nuclear Energy in Australia. Integrated Sustainability Analysis, 2006.

¹¹⁹ Voir www.wise-uranium.org/mdaf.html; Voir également: Agence internationale de l'énergie atomique, 2004; Aubertin, Bussière et Bernier, 2002; Bussière, Colloquium 2004 : Hydrogeotechnical properties of hard rock tailings from metal mines and emerging geoenvironmental disposal approaches, Canadian Geotechn. Journal, vol. 44 : 1019-1052, 2007.

¹²⁰ Klervi Leuraud (Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire), Étude épidémiologiques sur les mineurs d'uranium en France, présentation au Forum d'information sur l'exploration et l'exploitation de l'uranium, 2009 ; Patsy Thompson (Commission canadienne de sûreté nucléaire), L'uranium et la santé des travailleurs: Étude Eldorado 50 ans, présentation au Forum d'information sur l'exploration et l'exploitation de l'uranium, 2009.

gaz radon, ou les poussières radioactives, issus des mines d'uranium émettent des rayons alpha et bêta pendant plusieurs années, endommageant alors les tissus et les cellules vivantes.

Au niveau des travaux d'exploration, les risques de contaminations radioactives sont faibles, mais ne sont pas nuls. Aussi, il demeure un degré relativement élevé d'incertitude. Il n'est pas du tout clair, par exemple, quels sont les risques d'augmentation des émissions de matières radioactive dans l'environnement immédiat, dont le gaz radon, lors de l'exécution de travaux d'exploration qui impliquent le forage de dizaines de trous dans le socle rocheux, ou encore l'excavation et le décapage intensifs de grandes surfaces. Enfin, il n'y a aucune logique d'encourager et de maintenir l'exploration de l'uranium si l'on souhaite interdire son exploitation.

Moratoires déjà en place ailleurs au Canada

Plusieurs provinces et territoires au Canada et à l'international ont adopté des mesures préventives concernant le secteur uranifère. Parmi ces provinces figurent la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse, qui ont déjà instauré des moratoires concernant l'exploration et l'exploitation de l'uranium sur leurs territoires¹²¹. Ces deux provinces ont d'ailleurs récemment confirmé qu'elles souhaitent renforcer leur moratoire à l'aide de mesures législatives spécifiques à cet effet¹²². La réglementation de la Nouvelle-Écosse prévoit notamment que, si une entreprise trouve accidentellement de l'uranium en exécutant des travaux d'exploration visant d'autres substances minérales, elle doit alors immédiatement en aviser l'État et abandonner ses travaux miniers¹²³.

Mobilisation et demande commune au Québec

Au Québec, l'encadrement actuel de l'exploration de l'uranium est tout à fait inadéquat, compte tenu de la volonté exprimée par une majorité de québécois présentement affectée par des travaux d'exploration de l'uranium dans leur région, comme en Outaouais, dans les Hautes-Laurentides et en Côte-Nord. Dans ces régions, une vingtaine de municipalités, de conseils de bandes autochtones et d'institutions publiques se sont déjà prononcés en faveur de l'établissement d'un moratoire sur l'exploration et l'exploitation de l'uranium¹²⁴. À ces voix s'ajoutent celles d'une cinquantaine d'organismes sociaux et environnementaux¹²⁵, de même

¹²¹ Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières (MEMPR) de la Colombie-Britannique, Strengthens position against uranium development, mars 2009; *Mineral Resources Regulations* (N.S. Reg. 222/2004); *An Act to Enforce a Moratorium on Uranium Mining in Nova Scotia*; Voir également: <http://thechronicleherald.ca/Front/9013633.html>.

¹²² Ibid.

¹²³ Article 74, *Mineral Resources Regulations* (N.S. Reg. 222/2004)

¹²⁴ Incluant notamment, sur la Côte-Nord: la Ville de Sept-Îles, le Conseil de Bande Uashat mak Mani-Utenam, la municipalité de Rivière-au-Tonnerre, le Centre hospitalier de Sept-Îles, le Conseil étudiant du CEGEP et la Communauté Métis de la Côte-Nord. Dans les MRC d'Antoine-Labelle et des Laurentides: les municipalités Rivière Rouge, Chute-St-Philippe, Ferme-Neuve, Lac-Saint-Paul, Lac-du-Cerf et Lac Supérieur. Dans la MRC des Collines de l'Outaouais: les municipalités La Pêche, Chelsea et Cantley, ainsi que le Conseil des maires.

¹²⁵ Voir notamment : Coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine!*, Demandons un moratoire sur l'exploration et l'exploitation de l'uranium au Québec, 2009, p.10.

que celles du Parti québécois, de Québec solidaire et de plusieurs membres du Bloc Québécois. Collectivement, ces communautés et ces organismes représentent des centaines de milliers d'individus au Québec, et réclament, à l'instar de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse, l'instauration d'un moratoire permanent sur l'exploration et l'exploitation minières de l'uranium au Québec¹²⁶.

Nous appuyons cette recommandation, notamment afin de faire respecter les droits des personnes à la santé et à la qualité de vie, ainsi qu'à la protection de leur environnement, tels que promus par la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur le développement durable* du Québec¹²⁷. Un moratoire permettrait également de respecter les principes de prévention, de précaution et d'équité sociale entre les générations d'aujourd'hui et celles de demain¹²⁸.

Modifications proposées:

5.1 Moratoire sur l'exploration et l'exploitation de l'uranium au Québec

L'exploration et l'exploitation de l'uranium sont interdites sur le territoire québécois. Quiconque trouve, de façon fortuite, de l'uranium en exécutant des travaux d'exploration ou d'exploitation visant d'autres substances minérales doit immédiatement en aviser le ministère responsable. Si trouvé en concentration supérieure à 100ppm (0,01%)¹²⁹, immédiatement cesser les travaux miniers et procéder à la restauration complète des sites affectés.

[Ajout *Loi sur les mines*, chapitre II]

¹²⁶ Ces revendications font également écho à celles exprimées par une quinzaine de municipalités ontariennes, plusieurs situées dans le grand bassin versant de la rivière des Outaouais et du fleuve Saint-Laurent, non loin de la frontière du Québec, dont les villes d'Ottawa, de Kingston et de Perth. Voir entre autres : <http://ottawa.ca/calendar/ottawa/citycouncil/occ/2008/02-27/cpsc/reportindex19A.htm>, <http://www.cbc.ca/canada/ottawa/story/2008/02/27/ot-uranium-080227.html> et <http://pgs.ca/wp-content/uploads/2008/04/press-release-eng-april-21-doc.pdf>.

¹²⁷ Article 19.1, *Loi sur la qualité de l'environnement*; Article 6 a), *Loi sur le développement durable*

¹²⁸ Article 6 b), i), j), *Loi sur le développement durable*

¹²⁹ Même concentration que Article 74, *Mineral Resources Regulations* de la Nouvelle-Écosse

À propos de la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine!*

La coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine!* a vu le jour au printemps 2008 et est aujourd'hui constituée d'une quinzaine d'organismes représentant plusieurs milliers de membres au Québec. La coalition est un organisme de "bonne foi" qui s'est donné pour mission de revoir la façon dont on encadre et développe le secteur minier au Québec, notamment dans le but de promouvoir de meilleures pratiques aux plans social et environnemental. Pour atteindre ces objectifs, la coalition juge essentiel d'engager et de maintenir un dialogue constructif avec les différents intervenants du secteur minier québécois, le gouvernement du Québec, de même qu'avec les communautés et les citoyens qui sont directement affectés. Ecojustice est membre de la coalition depuis sa création.

ecojustice.ca

Ecojustice, autrefois connu sous le nom de Sierra Legal Defence Fund, est le chef de file des organismes canadiens sans but lucratif qui regroupent des avocats, des juristes et des scientifiques voués à la protection de l'environnement. Depuis 1990, Ecojustice a aidé des centaines de citoyens, d'organismes et de collectivités à mieux se défendre vis-à-vis des contrevenants aux lois environnementales, à assurer la responsabilité et l'imputabilité des gouvernements, ainsi qu'à établir d'importants précédents juridiques qui permettent aujourd'hui une protection accrue de l'air, de l'eau, des animaux et des espaces naturels desquels dépend la santé de notre environnement.



Printed on 100% post-consumer recycled, chlorine-free and acid-free paper