



Mémoire présenté à la

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

Dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques
sur le projet de loi n° 79

Loi modifiant la Loi sur les mines

par

**La Société pour la nature et les parcs du Canada (SNAP)
Section Québec**

5 mai 2010

RÉSUMÉ

Le projet de loi n° 79 modifiant la *Loi sur les mines* était attendu depuis longtemps car cette loi désuète présente un nombre important de lacunes, particulièrement au chapitre des droits des citoyens, de la protection de l'environnement ou de la planification territoriale. La Société pour la nature et les parcs du Canada, section Québec (SNAP Québec) constate que les modifications proposées par le projet de loi n° 79, bien que souhaitables, sont bien en deçà de ce que l'on aurait espéré dans le cas d'un exercice législatif qui se devait d'innover.

La SNAP a comme objectif principal la création d'un réseau adéquat d'aires protégées répondant aux normes internationales et contribuant à la protection de la biodiversité. Nos interventions dans le cadre de cette consultation publique ciblent donc de façon prioritaire les obstacles posés par l'industrie minière à la création d'aires protégées et nous proposerons des amendements à la *Loi sur les mines* permettant de corriger certains de ces problèmes. Les recommandations que nous apportons peuvent se regrouper en trois grandes thématiques :

1. Redéfinir l'esprit et le but de la *Loi sur les mines*

Les principes de développement durable devraient être à la base de toute législation sur les activités minières. Ce n'est visiblement pas le cas avec la *Loi sur les mines* alors que le but de la loi est clairement défini, à l'article 17, comme étant de « **favoriser** la *prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales* ». Nous proposons de renverser cette formulation pour que le but de la loi soit plutôt d'**encadrer** les activités minières et que les principes de développement durable y soient explicitement intégrés. De même, un préambule à la loi permettrait d'établir clairement l'esprit de la loi et les valeurs qui la sous-tendent.

2. Améliorer l'évaluation environnementale et la consultation publique

Présentement, ce n'est qu'un nombre infime de projets miniers qui sont assujettis à la procédure d'examen et d'évaluation environnementale. Compte tenu des impacts énormes de cette industrie, nous proposons d'éliminer tout seuil et d'assujettir l'ensemble des projets à la procédure d'examen, peu importe le tonnage ou la nature des substances extraites.

Le projet de loi n° 79 propose de mettre en place des consultations publiques lors de toute demande de bail minier afin d'en vérifier l'acceptabilité sociale. Bien qu'excellente, cette proposition souffre de graves lacunes puisque les consultations proposées seront tenues par le promoteur lui-même et que le ministre ne sera pas obligé de tenir compte des conclusions de la consultation. Nous proposons plutôt de confier cet important exercice démocratique à un organisme neutre et crédible comme le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

3. Contribuer à la mise en place du réseau d'aires protégées

Le Québec s'est fixé comme objectif de se doter de 12 % d'aires protégées d'ici 2015 auquel s'ajoute un engagement gouvernemental de soustraire 50 % du territoire du Plan Nord aux activités industrielles. La protection du territoire nécessaire à l'atteinte de ces objectifs

s'annonce plutôt difficile car le secteur minier présente nombre d'embûches. Ainsi la présence de titres miniers, sans égard au potentiel réel du sous-sol, suffit à modifier les limites d'un projet d'aire protégée, à le morceler, voire à le refuser. Présentement, 84,8 % du territoire québécois est disponible à l'industrie minière et le potentiel minier réel ou inféré est un obstacle important à la constitution du réseau d'aires protégées. Au sud du Saint-Laurent la situation est particulièrement grave puisque l'omniprésence de permis de recherche d'hydrocarbures empêche toute création d'aires protégées.

Nous proposons, dans un premier temps, un mécanisme indépendant et neutre d'évaluation du potentiel minier du territoire afin de faciliter toute planification territoriale, incluant la création d'aires protégées. Nous proposons aussi des mécanismes de mise en réserve d'une durée limitée de 5 ans afin de préciser le potentiel minier d'un territoire à protéger. Le principe de zone tampon autour de certains types d'aires protégées est proposé. Finalement, dans les cas où cela s'avère nécessaire, l'expropriation de titres miniers est envisagée.

PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

Choisie par la Fondation Tides Canada comme l'une des 10 meilleurs ONG au Canada en 2007, la **Société pour la nature et les parcs du Canada (SNAP)** est un organisme à but non lucratif fondé en 1963 par des citoyens qui avaient à cœur la sauvegarde des espaces naturels. La SNAP a pour mission la protection du patrimoine naturel en favorisant la création d'aires protégées ainsi que l'amélioration de la gestion des aires existantes. Parmi les organisations canadiennes vouées à la conservation de la nature, la SNAP se distingue par sa solide structure de base composée de treize sections régionales regroupant plus de 15 000 membres. Nos actions parlent d'elles-mêmes puisque nous avons déjà contribué à la protection de plus de 400 000 km² du patrimoine naturel du Canada.

Nous sommes un organisme proactif et désireux d'obtenir des résultats sur le terrain. Nous visons à protéger de grandes superficies de territoire qui soient à la fois représentatives des régions naturelles et capables de maintenir des écosystèmes viables. Au Québec, nous travaillons en collaboration avec les autres groupes environnementaux, les groupes régionaux, les Premières Nations, les communautés locales et les différents paliers gouvernementaux à l'élaboration d'un véritable réseau d'aires protégées. La SNAP s'implique activement dans le processus de la Stratégie québécoise sur les aires protégées, dans celui du Plan Nord, et siège au Comité consultatif sur les parcs nationaux.

Depuis 2001, la SNAP et ses partenaires unissent leurs efforts pour la sensibilisation de la population à l'importance et à l'urgence de protéger nos écosystèmes. À travers l'initiative *Aux Arbres Citoyens!*, puis *Citoyens pour la nature*, plusieurs centaines de milliers de Québécois et de Québécoises ont été sensibilisés aux enjeux de la conservation. En 2008, la SNAP a lancé le mouvement Horizons Sauvages^{MC} en collaboration avec Mountain Equipment Co-op. Horizons sauvages propose aux citoyens des gestes concrets pour protéger nos grands espaces publics. La SNAP fait partie de la Coalition pour que le Québec ait meilleure mine!

RECOMMANDATIONS

Esprit et but de la loi

Recommandation 1.

Préambule à la *Loi sur les mines*

Nous recommandons qu'un préambule soit inséré au début de la *Loi sur les mines* et que ce préambule comporte, sans s'y limiter, les éléments suivants :

CONSIDÉRANT que la ressource minière n'est pas inépuisable, qu'elle constitue un bien inestimable pour les générations actuelles et futures et qu'elle doit par conséquent être extraite avec parcimonie;

CONSIDÉRANT qu'une planification territoriale adéquate doit être faite et que les impératifs écologiques, sociaux et économiques doivent être considérés en accord avec les principes du développement durable énoncés dans la *Loi sur le développement durable*;

CONSIDÉRANT que l'exploration et l'exploitation des ressources minières sont des activités pouvant comporter des coûts sociaux et environnementaux élevés et que ceux-ci doivent être réduits au minimum;

CONSIDÉRANT que les droits, les valeurs et les besoins des communautés autochtones doivent être respectés;

CONSIDÉRANT qu'une juste redevance doit être payée à l'État compte tenu du caractère non renouvelable de la ressource.

Recommandation 2.

But de la loi

Nous recommandons de reformuler ainsi l'article 17 portant sur le but de la loi :

17. La présente loi vise à encadrer la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales et des réservoirs souterrains de façon à ce que ces activités soient gérées de façon socialement acceptable, qu'elles ne nuisent pas à la qualité de l'environnement ni à la conservation de la biodiversité tout en respectant les autres possibilités d'utilisation du territoire.

La présente loi vise à se conformer à l'ensemble des principes de développement durable tels qu'énoncés dans la *Loi sur le développement durable*, et plus particulièrement à ceux ayant trait à l'information et à la participation du citoyen, à la protection de l'environnement, au principe de pollueur-payeur et à l'équité sociale intra et intergénérationnelle.

Évaluation environnementale

Recommandation 3.

Seuil de déclenchement des procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

Nous recommandons que l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* soit modifié afin d'assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement la construction de toute usine de traitement de minerai et l'ouverture ou l'exploitation de toute mine, sans égard au volume de matière extraite ou traitée, ni à la nature du minerai.

Lorsque les autorités locales en font la demande, les travaux d'exploration avancée (forage, excavation de forts volumes, fonçage de rampes, de galeries, etc.) devraient eux aussi être assujettis à la procédure d'évaluation environnementale.

Consultations publiques

Recommandation 4.

Consultations publiques

Nous recommandons que les consultations publiques proposées à l'article 33 du projet de loi n° 79 soient tenues non pas par le promoteur lui-même, mais par un organisme indépendant et neutre tel que le BAPE.

Nous recommandons que les buts, finalités et balises de la consultation publique soient établis dans le texte de loi de façon à ce qu'elle soit un véritable exercice de démocratie citoyenne.

Nous recommandons que le ministre soit tenu de tenir compte des résultats de la consultation publique.

Recommandation 5.

Consultations publiques autochtones

Nous recommandons que les consultations publiques prévues à l'article 33 du projet de loi n° 79 comportent des modalités de consultation propres aux communautés autochtones de façon à prendre en compte leurs intérêts, leurs valeurs et leurs besoins.

Création d'aires protégées

Recommandation 6.

Évaluation du potentiel minier

Nous recommandons de mettre en place un processus transparent, crédible et neutre afin d'évaluer le potentiel minier des territoires d'intérêt écologique soumis par le ministère du

Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Dans un souci de d'impartialité, cette évaluation devrait être effectuée par un tiers.

Recommandation 7.

Mise en réserve de territoires

Nous recommandons que le premier alinéa de l'article 304 soit amendé pour se lire ainsi :

« **304.** Sur recommandation du MDDEP ou du gouvernement, le ministre doit, par arrêté: »

Recommandation 8.

Réserves à l'État

Nous recommandons de modifier la procédure de réserve à l'État, dans le cas de création ou d'agrandissement d'aires protégées, de la façon suivante :

Un délai de 5 ans serait accordé aux détenteurs de claims afin de poursuivre l'exploration minière, selon des modalités à préciser.

À la fin du délai de 5 ans, si les recherches ne s'avèrent pas concluantes, les titres miniers seraient automatiquement abandonnés, le territoire soustrait aux activités minières et intégré dans l'aire protégée.

Advenant la découverte d'un fort potentiel minier une étude d'évaluation environnementale ainsi qu'une consultation publique (art. 101) permettraient de déterminer l'usage optimal du territoire, soit l'exploitation des ressources minières et à quelles conditions, soit la protection permanente du territoire.

Recommandation 9.

Expropriation de claims

Nous recommandons de modifier ainsi le premier alinéa de l'article 82 de la *Loi sur les mines* :

82. Le MRNF et le MDDEP, conjointement ou individuellement, peuvent ordonner la cessation des travaux, s'ils le jugent nécessaire, pour tout motif d'intérêt public, incluant la création ou l'agrandissement d'aires protégées.

Dans ce cas, sous certaines conditions, la période de validité du claim est suspendue.

Après une période de six mois, lorsque le ministre considère que la cessation des travaux doit être maintenue, il procède à l'expropriation de ce claim.

Recommandation 10.

Zone tampon

Nous recommandons de modifier l'article 304 de la *Loi sur les mines* de façon à permettre au ministre de réserver à l'État ou de soustraire au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière une zone tampon de l'ordre de 1 000 mètres de largeur autour de toute aire protégée créée en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ou de la *Loi sur les parcs*.

Recommandation 11.

Permis de recherche de pétrole et de gaz naturel

Nous recommandons, devant l'omniprésence des permis de recherche de pétrole et de gaz naturel dans certaines parties du Québec, de mettre en place des mécanismes permettant d'y faciliter la création d'aires protégées. Ces mécanismes pourraient comprendre :

Un réaménagement à la baisse de la taille maximale des permis de recherche de pétrole et de gaz naturel afin d'augmenter la flexibilité de leur gestion;

La possibilité de mettre fin à des travaux ou d'exproprier des permis de recherche de pétrole et de gaz dans les cas d'intérêt public, notamment pour la création ou l'agrandissement d'aires protégées.

Recommandation 12.

Sites géologiques exceptionnels

Nous recommandons que l'établissement du réseau de sites géologiques exceptionnels soit mis en œuvre dans les plus brefs délais de façon à protéger adéquatement ces sites exceptionnels et à montrer la bonne foi du secteur mines du MRNF dans le dossier des aires protégées.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	ii
PRÉSENTATION DE L'ORGANISME	iv
RECOMMANDATIONS	v
TABLE DES MATIÈRES	ix
1. - Introduction	1
2. - Esprit et but de la loi	1
3. - L'évaluation environnementale	3
4. - La nécessaire consultation publique	4
5. - La création d'aires protégées	5
5.1.- Évaluation du potentiel minier	6
5.2.- Outils législatifs de mise en réserve de territoires.....	6
5.3.- Réserve à l'État	7
5.4.- Expropriation	8
5.5.- Zone tampon	9
5.6.- Exploration et exploitation de pétrole et de gaz naturel	10
5.7.- Les sites géologiques exceptionnels	11
Annexe A. Carte - Réserve d'aire protégée de la Rivière-George	12
Annexe B. Carte – Parc national des Pingualuit	13
Annexe C. Carte – Parc national d'Aiguebelle	14
Annexe D. Carte – Permis de recherche de pétrole et de gaz	15

1. - Introduction

Le projet de loi n° 79 apporte plusieurs modifications intéressantes à la *Loi sur les mines*, notamment en termes de consultation publique, de restauration environnementale ou de réduction des claims dormants. Ces modifications, toutefois, sont bien en deçà de ce qui s'avérerait nécessaire. La *Loi sur les mines* sera améliorée, certes, mais c'est plutôt d'une refonte complète dont elle avait besoin, entre autre pour cesser d'être une loi vouée à la promotion de l'industrie minière et devenir un véritable outil d'encadrement et de contrôle des activités de cette industrie dans un souci de développement durable. À cet égard, nous proposerons l'ajout d'un préambule au texte de loi et une révision complète du but de la loi.

La Société pour la nature et les parcs du Canada, section Québec (SNAP Québec) a comme objectif principal la création d'un réseau adéquat d'aires protégées répondant aux normes internationales et contribuant à la protection de la biodiversité. Nos interventions dans le cadre de cette consultation publique vont par conséquent cibler de façon prioritaire les embuches posées par l'industrie minière à la création d'aires protégées et nous proposerons des amendements à la *Loi sur les mines* permettant de corriger certains de ces problèmes. La création d'aires protégées étant étroitement liée au processus d'évaluation environnementale et de consultation publique, nous proposerons des modifications aux processus de consultation.

2. - Esprit et but de la loi

Tout d'abord, à l'instar de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, nous devrions retrouver dans la *Loi sur les mines* un préambule qui consacrerait le caractère non-renouvelable de la ressource, l'importance de l'exploiter avec parcimonie tout en obtenant de justes redevances pour l'ensemble de la collectivité, la nécessité de ne pas alourdir le passif environnemental du Québec et de retrouver, en filigrane du texte de loi, un souci constant de justice sociale. Ce préambule serait d'une grande importance pour établir sur des bases solides l'esprit de la loi et mettre des balises claires autour desquelles s'articulerait par la suite le texte de loi.

Recommandation 1 :

Préambule à la *Loi sur les mines*

Nous recommandons qu'un préambule soit inséré au début de la *Loi sur les mines* et que ce préambule comporte, sans s'y limiter, les éléments suivants :

CONSIDÉRANT que la ressource minière n'est pas inépuisable, qu'elle constitue un bien inestimable pour les générations actuelles et futures et qu'elle doit par conséquent être extraite avec parcimonie;

CONSIDÉRANT qu'une planification territoriale adéquate doit être faite et que les impératifs écologiques, sociaux et économiques doivent être considérés en accord avec les principes du développement durable énoncés dans la *Loi sur le développement durable*;

CONSIDÉRANT que l'exploration et l'exploitation des ressources minières sont des

activités pouvant comporter des coûts sociaux et environnementaux élevés et que ceux-ci doivent être réduits au minimum;

CONSIDÉRANT que les droits, les valeurs et les besoins des communautés autochtones doivent être respectés;

CONSIDÉRANT qu'une juste redevance doit être payée à l'État compte tenu du caractère non renouvelable de la ressource.

Curieusement, il faut attendre l'article 17 de la *Loi sur les mines* pour retrouver le but de la loi, alors que cet article fondamental devrait se retrouver beaucoup plus tôt dans le texte de loi. De plus, l'article 17 stipule que la loi « *vise à favoriser la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales (...)* ». Cette formulation est d'ailleurs reprise dans la « mission » du MRNF telle qu'exposée sur son site web, mission qui consiste à « *faciliter l'exploration et l'exploitation minière* ».

Cette façon d'aborder la gestion du secteur minier est à l'origine de bien des problèmes, entre autre au niveau de la préséance des droits miniers, du respect des droits des citoyens, des embuches à l'aménagement territorial, incluant la création d'aires protégées. Cette formulation devrait donc être modifiée pour viser plutôt l'**encadrement** des activités minières. Il est vrai que l'article 17 spécifie qu'il faille tenir compte « *des autres possibilités d'utilisation de territoire.* », mais nulle part dans le texte de loi ne trouve-t-on de mécanisme précis de mise en œuvre de cette intention.

La *Loi sur les mines* devrait offrir une vision englobante, inspirée des seize principes de développement durable énoncés dans la *Loi sur le développement durable*. Ceci est d'autant plus important que l'industrie minière, puisqu'elle est basée sur l'exploitation d'une ressource non renouvelable, se doit de compenser et d'accorder l'importance qui leur est due aux aspects environnementaux et sociaux.

Recommandation 2 :

But de la loi

Nous recommandons de reformuler ainsi l'article 17 portant sur le but de la loi :

17. La présente loi vise à encadrer la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales et des réservoirs souterrains de façon à ce que ces activités soient gérées de façon socialement acceptable, qu'elles ne nuisent pas à la qualité de l'environnement ni à la conservation de la biodiversité tout en respectant les autres possibilités d'utilisation du territoire.

La présente loi vise à se conformer à l'ensemble des principes de développement durable tels qu'énoncés dans la *Loi sur le développement durable*, et plus particulièrement à ceux ayant trait à l'information et à la participation du citoyen, à la protection de l'environnement, au principe de pollueur-payeur et à l'équité sociale intra et intergénérationnelle.

3. - L'évaluation environnementale

L'article 31.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) requiert l'assujettissement de certains projets majeurs à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Toutefois, l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* restreint grandement la portée de l'article 31.1 en fixant des seuils minimums pour l'assujettissement des projets miniers. Dans le cas des mines ou des usines de traitement de métaux et d'amiante, le seuil est fixé à 7 000 tonnes par jour (dans le cas des matériaux radioactifs, tous les projets sont assujettis).

Ces seuils de 7 000 tonnes par jour sont très élevés et font en sorte que la quasi-totalité des projets miniers dans le sud du Québec (territoire non couvert par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois) échappent à la procédure d'évaluation environnementale. Depuis le début des activités du BAPE, il y a plus de trente ans, seuls trois projets miniers au Québec méridional ont été soumis à la procédure d'examen des impacts environnementaux, ce qui est aberrant compte tenu de l'impact énorme des projets miniers. Il est étonnant de constater que des projets tels que des marinas, des parcs éoliens et des élargissements de routes doivent subir une évaluation environnementale alors que des projets miniers produisant jusqu'à 7 000 tonnes de résidus par jour (2,5 millions de tonnes par année) en sont exemptés.

Il est en outre surprenant de constater que sur les territoires nordiques couverts par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) tous les projets miniers, sans égard au tonnage ni au type de substance, sont soumis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Ce double standard accordant une meilleure protection aux territoires nordiques n'est absolument pas justifiable et devrait être corrigée par une élimination complète des seuils de déclenchement des procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement sur l'ensemble du territoire québécois.

La Stratégie minérale du Québec (2009) propose d'abaisser le seuil d'assujettissement à 3 000 tonnes par jour pour le minerai et le chrysotile. Nous croyons que cette mesure est insuffisante et, pour les raisons précédentes, tout projet minier devrait être soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Certains travaux d'exploration tels que le forage, le décapage et le déboisement de grandes superficies, l'excavation de forts volumes, le fonçage de rampes, de galeries et de puits, etc. sont de nature particulièrement invasive et peuvent avoir de forts impacts environnementaux. Lorsque les autorités locales ou régionales en font la demande, ces travaux d'exploration avancée devraient eux aussi être assujettis à la procédure d'évaluation environnementale.

Recommandation 3 :

Seuil de déclenchement des procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

Nous recommandons que l'article 2 du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* soit modifié afin d'assujettir à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement la construction de toute usine de traitement de minerai et l'ouverture ou l'exploitation de toute mine, sans égard au volume de matière extraite ou

traitée, ni à la nature du minerai.

Lorsque les autorités locales en font la demande, les travaux d'exploration avancée (forage, excavation de forts volumes, fonçage de rampes, de galeries, etc.) devraient eux aussi être assujettis à la procédure d'évaluation environnementale.

4. - La nécessaire consultation publique

L'article 33 du projet de loi n° 79 modifie l'article 101 de la *Loi sur les mines* et y introduit l'obligation pour le promoteur de tenir des consultations publiques avant l'obtention de tout bail minier. Cette nouvelle disposition de la loi est une excellente chose, essentielle même, permettant de vérifier l'acceptabilité sociale des projets miniers. Les consultations communautaires proposées par l'article 33 sont en accord avec les principes d'information et de participation citoyenne prévus dans la *Loi sur le développement durable* et s'ajoutent aux procédures d'évaluation environnementale déjà prévues pour certains projets par la LQE. Toutefois, le libellé de l'article 33 nous montre la faiblesse de cette nouvelle mesure :

- La consultation est tenue par le demandeur du bail minier lui-même, ce qui jette des doutes sur l'impartialité du processus. Un organisme neutre comme le BAPE serait beaucoup plus apte à remplir ce rôle;
- L'ensemble des paramètres entourant cette consultation publique seront définis par règlement de telle sorte que les buts, finalités et balises de la consultation sont pour l'instant extrêmement flous;
- Les documents d'informations fournis par le promoteur pour la consultation publique ne sont pas définis et ne seraient sûrement pas aussi complets que ce qui est requis lors d'une étude d'impact qui répond, elle, à des directives gouvernementales précises;
- C'est le promoteur lui-même qui transmettrait les commentaires du public au ministre, ouvrant ainsi la porte à une lecture tronquée de ces mêmes commentaires;
- La consultation publique est peu contraignante puisque le ministre n'a aucune obligation de tenir compte des résultats de la consultation lors de l'émission du bail minier.

Recommandation 4 :

Consultations publiques

Nous recommandons que les consultations publiques proposées à l'article 33 du projet de loi n° 79 soient tenues non pas par le promoteur lui-même, mais par un organisme indépendant et neutre tel que le BAPE.

Nous recommandons que les buts, finalités et balises de la consultation publique soient établis dans le texte de loi de façon à ce qu'elle soit un véritable exercice de démocratie citoyenne.

Nous recommandons que le ministre soit tenu de tenir compte des résultats de la consultation publique.

À l'instar de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, les consultations publiques prévues à l'article 33 devraient comporter des modalités de consultation propres aux communautés autochtones. Ceci est d'autant plus important qu'un grand nombre de communautés autochtones ne sont pas parties à la Convention sur la Baie-James et le Nord québécois, et qu'elles devraient elles aussi bénéficier de consultations publiques automatiques dans le cas des projets miniers.

Recommandation 5 :

Consultations publiques autochtones

Nous recommandons que les consultations publiques prévues à l'article 33 du projet de loi n° 79 comportent des modalités de consultation propres aux communautés autochtones de façon à prendre en compte leurs intérêts, leurs valeurs et leurs besoins.

5. - La création d'aires protégées

Le Québec a atteint l'objectif de 8 % d'aires protégées qu'il s'était donné en 2002 et il doit maintenant mettre le cap sur un nouvel objectif de 12 % fixé pour 2015, un objectif qui devrait cependant être établi pour chacune des provinces naturelles et non seulement comme un objectif global. L'objectif du 12 % est doublé d'un autre engagement gouvernemental, soit celui de déposer un projet de loi visant à soustraire 50 % de la superficie du territoire du Plan Nord aux activités de nature industrielle. Cette nouvelle phase de création d'aires protégées, permettant de passer de 8 à 12 % promet d'être ardue puisque les sites les plus « faciles » à protéger l'ont déjà été et les contraintes sur le territoire demeurent omniprésentes. En effet, la présence de claims, de potentiel minier ou, dans certaines provinces naturelles du sud du Québec, de permis de recherche de pétrole et de gaz naturel, nous portent à croire que l'atteinte du 12 % s'avérera impossible sans changements législatifs et sans une ferme volonté politique.

En contrepartie, tandis que les embûches à la création d'aires protégées sont bien réelles, les besoins en conservation ne diminuent pas : de très nombreux milieux fragiles demeurent sans protection; les espèces à grand domaine vital, tels que le caribou forestier, requièrent d'immenses territoires intacts; la partie méridionale du Québec, celle qui est la plus sollicitée par les humains, est en même temps celle où la biodiversité est la plus élevée, où plusieurs espèces sont menacées de disparition, et où le déficit en aires protégées est le plus criant.

L'objectif de 12 % d'aires protégées va demander des efforts importants de tous, compte tenu des nombreuses contraintes sur le territoire, et le MRNF devra apporter une véritable collaboration. Jusqu'à maintenant, la présence de claims ou de potentiel minier ont été des obstacles majeurs à la création d'aires protégées. De nombreux projets d'aires protégées ont dû être tronqués, modifiés, voire carrément abandonnés face à l'omniprésence de contraintes minières. Dans bien des cas, la simple présence de titres miniers est suffisante pour faire avorter un projet d'aire protégée, en dépit de l'importance écologique du territoire. Ceci est

particulièrement aberrant puisque les titres miniers peuvent être obtenus très facilement, parfois dans des buts spéculatifs, et ne correspondent pas toujours à des zones de fort potentiel minier. Alors que la proportion du Québec sous claim est présentement de 6,3 %, un pourcentage qui peut à première vue sembler faible, il ne faut pas oublier que la superficie disponible à l'industrie minière est de 84,8 %, ce qui complique singulièrement la création d'aires protégées.

Malgré l'importance écologique, culturelle ou sociétale de plusieurs des projets d'aires protégées, ceux-ci doivent souvent céder le pas aux contraintes minières, comme si celles-ci était toujours la meilleure, et la seule, utilisation possible du territoire.

5.1.- Évaluation du potentiel minier

Le processus de création d'aires protégées implique la délimitation de territoires d'intérêt (TI) par le MDDEP basée sur des critères de nature écologique et biophysique. L'article 27 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* stipule que la sélection des territoires d'intérêt se fait par la suite « en collaboration » avec le MRNF, mais force est de constater que cette « collaboration » est plutôt une série d'embûches. Ces territoires d'intérêt écologique sont en effet soumis au crible de la présence de droits miniers existants, de contraintes socio-économiques, mais aussi de la nature et de l'intensité du potentiel minier. C'est le MRNF qui fait l'évaluation du potentiel minier et il s'avère que cette évaluation est un des obstacles majeurs à la création d'aires protégées.

La méthodologie et les balises utilisées pour cette étape importante sont mal connues, ce qui laisse planer des doutes sur la neutralité du processus, d'autant plus que le MRNF est en quelque sorte juge et partie dans cette évaluation. D'ailleurs, la « mission » du MRNF telle qu'exposée sur son site web ne consiste-t-elle pas à « **faciliter** l'exploration et l'exploitation minière ». Une évaluation impartiale du potentiel minier, possiblement par un tiers, serait une approche à considérer.

Recommandation 6 :

Évaluation du potentiel minier

Nous recommandons de mettre en place un processus transparent, crédible et neutre afin d'évaluer le potentiel minier des territoires d'intérêt écologique soumis par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Dans un souci de d'impartialité, cette évaluation devrait être effectuée par un tiers.

5.2.- Outils législatifs de mise en réserve de territoires

La *Loi sur les mines* comporte des outils législatifs (suspensions temporaire, soustractions au jalonnement et à la désignation sur carte, réserves à l'État, etc.) aidant à la mise en place du réseau d'aires protégées. Certains de ces outils gagneraient à être bonifiés, certes, comme nous le verrons plus loin, mais avant toute chose, c'est d'une véritable volonté politique dont doit faire preuve le MRNF. Seule cette volonté d'agir sera garante d'une collaboration étroite entre le MDDEP et le MRNF lors de la constitution du réseau d'aires protégées.

Ainsi, l'article 304 de la *Loi sur les mines* permet de mettre en réserve de nombreux types de territoires (aires protégées, eskers, aires de conservation, etc.), mais nul mécanisme n'assure aux instances concernées (MDDEP, MRC, municipalités, etc.) de faire valoir leur point et de participer au processus décisionnel. Nous recommandons donc que le premier alinéa de l'article 304 soit amendé pour se lire ainsi :

« **304.** Sur recommandation du MDDEP ou du gouvernement, le ministre doit, par arrêté: »

Recommandation 7 :

Mise en réserve de territoires

Nous recommandons que le premier alinéa de l'article 304 soit amendé pour se lire ainsi :

« **304.** Sur recommandation du MDDEP ou du gouvernement, le ministre doit, par arrêté: »

5.3.- Réserve à l'État

Une des premières étapes, lors de la mise en place d'une aire protégée, est la soustraction du territoire aux activités minières. Ceci est réalisé par le biais d'une suspension temporaire (art. 304.1) ou d'une soustraction au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière et à l'exploitation minière (art. 304). Ces deux outils ne concernent toutefois que les territoires déjà libres de titres miniers. Les aires protégées résultantes ont donc souvent des formes qui sont plutôt dictées par la présence des titres miniers et non par des critères de nature écologique. La réserve de territoire pour fins d'aire protégée de la Rivière-George (carte, annexe A) en est un bon exemple. Afin de contourner les titres miniers en place, l'aire protégée comporte une enclave de 322 km² exactement dans un des secteurs les plus significatifs au niveau écologique, archéologique et historique.

La mise en place d'une réserve à l'État (art. 304) assortie d'une limite de temps fixée à 5 ans ainsi que de modalités strictes d'exploration permettrait d'évaluer le potentiel minier à l'intérieur de délais raisonnables. À la fin du délai de 5 ans, si les recherches ne s'avèrent pas concluantes, les titres miniers seraient automatiquement abandonnés, le territoire soustrait aux activités minières et intégré dans l'aire protégée. Advenant la découverte d'un fort potentiel minier une étude d'évaluation environnementale ainsi qu'une consultation publique (art. 101) permettraient de déterminer l'usage optimal du territoire, soit l'exploitation des ressources minières et à quelles conditions, soit la protection permanente du territoire.

Recommandation 8 :

Réserves à l'État

Nous recommandons de modifier la procédure de réserve à l'État, dans le cas de création ou d'agrandissement d'aires protégées, de la façon suivante :

Un délai de 5 ans serait accordé aux détenteurs de claims afin de poursuivre l'exploration minière, selon des modalités à préciser.

À la fin du délai de 5 ans, si les recherches ne s'avèrent pas concluantes, les titres miniers seraient automatiquement abandonnés, le territoire soustrait aux activités minières et intégré dans l'aire protégée.

Advenant la découverte d'un fort potentiel minier une étude d'évaluation environnementale ainsi qu'une consultation publique (art. 101) permettraient de déterminer l'usage optimal du territoire, soit l'exploitation des ressources minières et à quelles conditions, soit la protection permanente du territoire.

5.4.- Expropriation

Les outils de mise en réserve (suspension temporaire et soustraction au jalonnement) ne s'appliquent que de façon proactive, sur des sites déjà libres de tout titre minier. Là où des titres miniers empêchent la protection de sites d'intérêt écologique et où des ententes n'ont pu être conclues, l'expropriation pourrait être envisagée. La carte de l'annexe B illustre le cas du parc national des Pingualuit un cas particulièrement probant où un agrandissement des limites, prévu au plan directeur, est bloqué depuis sept ans par la présence de claims. L'expropriation de ces claims pourrait être une façon de dénouer l'impasse.

L'article 82 de la *Loi sur les mines* encadre les procédures d'expropriation de claims dans le cas d'utilité publique. Toutefois, l'utilisation du terme « utilité publique » dans l'article 82, la seule dans l'ensemble de la *Loi sur les mines*, donne matière à interprétation et doit être précisée afin d'en définir la portée. Un projet d'aire protégée est-il d'utilité publique? En revanche, à de nombreuses reprises dans le projet de loi n° 79 ainsi que dans la *Loi sur les mines*, le terme « intérêt public » est utilisé et sa portée est même établie clairement à l'article 304 comme incluant spécifiquement les parcs, les aires protégées et tout territoire dédié à la conservation de la flore et de la faune. Afin de prévenir toute ambiguïté, nous recommandons de changer, à l'article 82, le terme « utilité publique » par « intérêt public ».

De plus, dans le cadre de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (art. 35), le ministre des Ressources naturelles et de la Faune a le pouvoir d'exproprier un claim situé à l'intérieur d'un écosystème forestier exceptionnel (EFE), un type d'aire protégée sous la juridiction du MRNF.

Si, dans le cas d'un EFE (*Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*), le ministre a le pouvoir de procéder à la suspension de travaux et même à l'expropriation d'un claim, il serait justifiable d'étendre ce pouvoir de façon explicite à l'ensemble des autres types d'aires protégées, au moment de leur création ou de leur agrandissement, dans le cadre de la *Loi sur les mines*. Nous proposons donc de modifier l'article 82 de la *Loi sur les mines* afin de remplacer l'expression « utilité publique » par « intérêt public » et d'y inclure une mention spécifique concernant les aires protégées.

Recommandation 9 :

Expropriation de claims

Nous recommandons de modifier ainsi le premier alinéa de l'article 82 de la *Loi sur les*

mines :

82. Le MRNF et le MDDEP, conjointement ou individuellement, peuvent ordonner la cessation des travaux, s'ils le jugent nécessaire, pour tout motif d'intérêt public, incluant la création ou l'agrandissement d'aires protégées.

Dans ce cas, sous certaines conditions, la période de validité du claim est suspendue.

Après une période de six mois, lorsque le ministre considère que la cessation des travaux doit être maintenue, il procède à l'expropriation de ce claim.

5.5.- Zone tampon

Les activités minières peuvent avoir des impacts substantiels sur les aires protégées situées en périphérie. Par exemple, la construction de routes peut favoriser l'accès à des territoires préalablement isolés, le déversement de matières polluantes peut contaminer des bassins versants et l'érosion éolienne peut prendre en charge des poussières toxiques. Malgré ces impacts potentiels, les gestionnaires de parcs nationaux et autres aires protégées n'ont aucun moyen d'action sur les activités périphériques. À cet effet, la carte de l'annexe C montre le parc national d'Aiguebelle entouré de claims miniers sur près de 46 % de son périmètre ce qui le rend particulièrement susceptible à des menaces externes pour son intégrité écologique.

Seules les réserves écologiques bénéficient, en vertu du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État (RNI)*, d'une bande de protection de 60 mètres contre les activités d'aménagement forestier (art. 46) et de 100 mètres contre l'implantation de sablières (art. 22). Le Guide de développement de la villégiature sur les terres du domaine public (MRNF 1998) va encore plus loin et recommande une distance de 1 000 mètres entre les baux de villégiature et toute réserve écologique.

À l'instar de ces mesures, nous recommandons d'amender l'article 304 de la *Loi sur les mines* pour permettre au ministre de réserver à l'État ou de soustraire au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière une zone tampon de l'ordre de 1 000 mètres de largeur autour de toute aire protégée créée en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ou de la *Loi sur les parcs*.

Recommandation 10 :

Zone tampon

Nous recommandons de modifier l'article 304 de la *Loi sur les mines* de façon à permettre au ministre de réserver à l'État ou de soustraire au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière une zone tampon de l'ordre de 1 000 mètres de largeur autour de toute aire protégée créée en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ou de la *Loi sur les parcs*.

5.6.- Exploration et exploitation de pétrole et de gaz naturel

Bien que le MRNF ait signifié son intention de présenter éventuellement un projet de loi sur les hydrocarbures¹, l'émission et la gestion des permis de recherche de pétrole et de gaz naturel se fait toujours en vertu de la *Loi sur les mines*. Il est vrai que le projet de loi n^o 79 n'aborde pas la question des hydrocarbures, mais le conflit actuel avec la création d'aires protégées est trop important pour ne pas en parler dans ce mémoire.

Il y a présentement 570 permis de recherche de pétrole et de gaz naturel au Québec, couvrant 94 802 km², principalement dans les Basses-terres du Saint-Laurent et dans les Appalaches. Or, ces deux provinces naturelles comptent parmi les moins bien pourvues en aires protégées avec respectivement 4,5 % et 4,9 % de leur territoire protégé, très en deçà de la moyenne québécoise de 8,14 %. Des efforts particulièrement importants devront donc y être déployés pour atteindre l'objectif de 12 % d'ici 2015, efforts qui risquent d'être futiles dû à l'omniprésence des permis de recherche de pétrole et de gaz naturel. Ces permis couvrent en effet 62,7 % de la superficie de la province naturelle A (les Appalaches), soit 42 844 km², et jusqu'à 95,5 % de la superficie de la province naturelle B (les Basses-terres du Saint-Laurent), soit 29 361 km² (voir carte, annexe D).

En plus de couvrir un pourcentage énorme de la partie méridionale du Québec, la presque totalité de ces permis de recherche en hydrocarbures ont été émis durant les dernières années et constituent un obstacle tout à fait nouveau à la création d'aires protégées. Ainsi, un grand nombre d'écosystèmes forestiers exceptionnels et de refuges biologiques au sud du Saint-Laurent n'arrivent pas à se classer comme aires protégées puisqu'ils sont maintenant couverts de permis de recherche d'hydrocarbures. Si l'on ajoute la très grande proportion de terres privées dans ces deux provinces naturelles, on réalise que la création d'aires protégées y est devenue extrêmement difficile, voire impossible.

Cette situation problématique risque de se répercuter d'ici quelques années dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent. En effet, ces milieux marins fragiles sont très mal protégés et moins de 1 % de leur superficie jouit d'une protection légale adéquate. Un moratoire sur l'émission de permis de recherche de pétrole et de gaz naturel y est en cours depuis 1998. Si jamais ce moratoire est levé, un grand nombre de permis de recherche risquent d'être émis, comme ce fut le cas en milieu terrestre, rendant très difficile la création d'aires marines protégées.

La grande taille de ces permis, qui atteignent parfois 250 km², ainsi que leur période de validité pouvant s'étirer sur 10 ans n'offrent que très peu de flexibilité pour la création d'aires protégées autant en milieu terrestre que marin. Il est alors urgent de mettre en place des mécanismes permettant de libérer des territoires sous permis de recherche d'hydrocarbures afin d'y créer des aires protégées. Ces mécanismes pourraient comprendre :

- Un réaménagement à la baisse de la taille maximale des permis de recherche de pétrole et de gaz afin d'augmenter la flexibilité de leur gestion;
- La possibilité de mettre fin à des travaux ou d'exproprier des permis de recherche de pétrole et de gaz dans les cas d'intérêt public, notamment pour la création ou l'agrandissement d'aires protégées.

¹ FRANCOEUR, L.-G. (2009). « Québec veut accélérer l'exploitation gazière sur la rive-sud », *Le Devoir*, 20 octobre, p. A1.

Recommandation 11 :**Permis de recherche de pétrole et de gaz naturel**

Nous recommandons, compte tenu de l'ampleur des enjeux reliés à l'exploration et l'exploitation du pétrole et du gaz naturel, de procéder rapidement avec un projet de loi portant spécifiquement sur les hydrocarbures.

Nous recommandons, devant l'omniprésence des permis de recherche de pétrole et de gaz naturel dans certaines parties du Québec, de mettre en place des mécanismes permettant d'y faciliter la création d'aires protégées. Ces mécanismes pourraient comprendre :

Un réaménagement à la baisse de la taille maximale des permis de recherche de pétrole et de gaz naturel afin d'augmenter la flexibilité de leur gestion;

La possibilité de mettre fin à des travaux ou d'exproprier des permis de recherche de pétrole et de gaz dans les cas d'intérêt public, notamment pour la création ou l'agrandissement d'aires protégées.

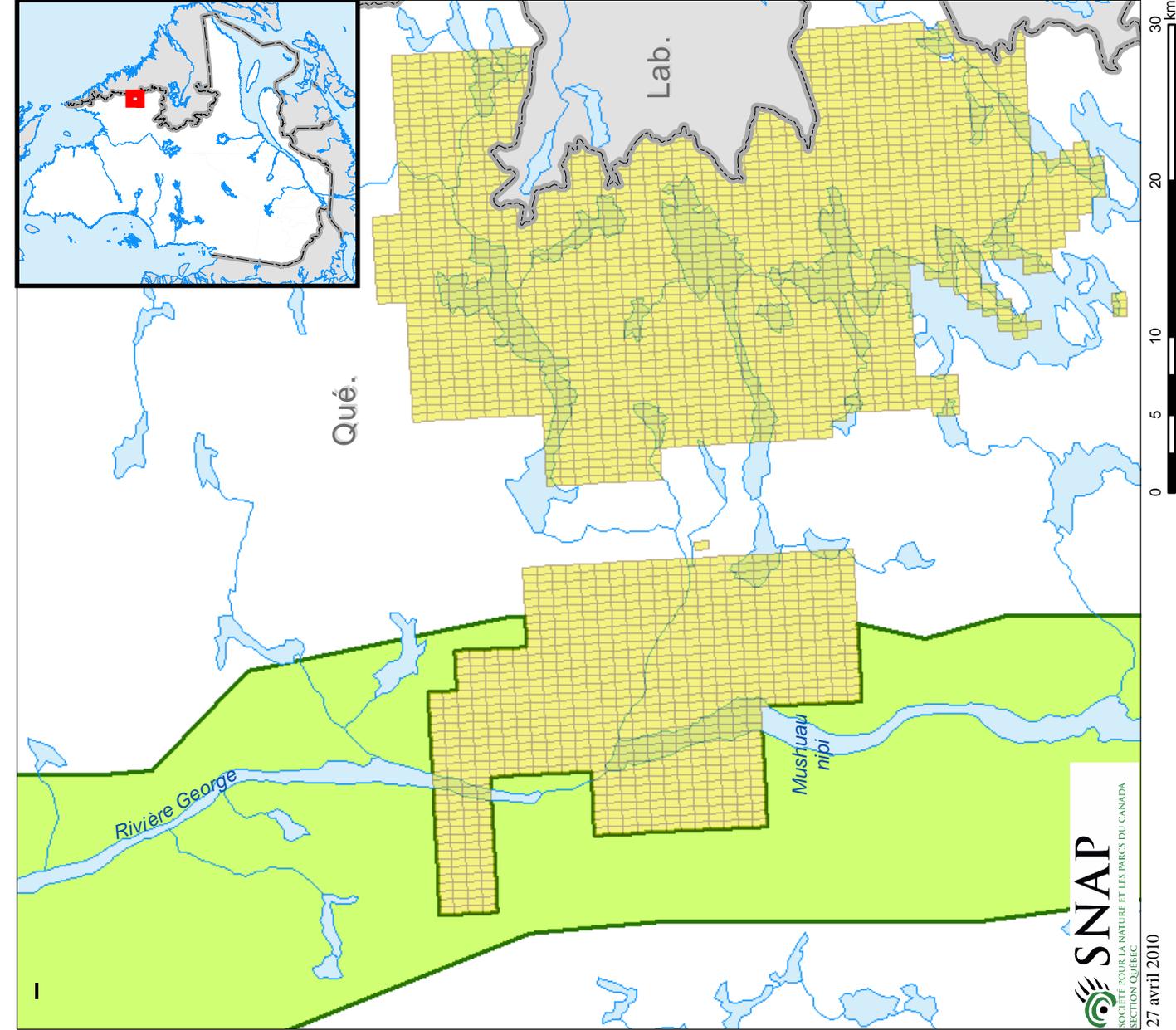
5.7.- Les sites géologiques exceptionnels

En décembre 2005, la *Loi sur les mines* était amendée pour y introduire le concept de site géologique exceptionnel (art. 305.1). Ce nouveau type d'aire protégée, gérée par le MRNF et plus particulièrement par son secteur mines, vise à protéger des sites de grande valeur au niveau de l'histoire géologique et géomorphologique du Québec ou représentatifs de sa diversité géologique.

Quatre ans et demi plus tard, force est de constater que malgré de très nombreuses propositions provenant du public et malgré plusieurs promesses dont celle de la Stratégie minérale du Québec qui, il y a un an, en promettait 50 pour 2013, aucun site géologique exceptionnel n'a encore été officiellement désigné. Ce retard n'est-il pas symptomatique du peu de considération accordé aux aires protégées par le secteur mines du MRNF?

Recommandation 12 :**Sites géologiques exceptionnels**

Nous recommandons que l'établissement du réseau de sites géologiques exceptionnels soit mis en œuvre dans les plus brefs délais de façon à protéger adéquatement ces sites exceptionnels et à montrer la bonne foi du secteur mines du MRNF dans le dossier des aires protégées.



Titres miniers et aires protégées

Réserve de territoire pour fins d'aire protégée de la Rivière-George

- Périmètre de l'aire protégée établi pour accommoder les activités minières

La presque totalité du cours de la rivière George, un des joyaux du Nunavik, est constituée en réserve de territoire pour fin d'aire protégée. Le territoire actuellement protégé s'étend sur une distance de 10 à 20 km de part et d'autre de la rivière, protégeant ainsi la vallée immédiate se drainant dans la rivière.

Toutefois, l'aire protégée comporte une enclave importante sans protection dans le secteur du Mushuau-nipi, un élargissement lacustre de la rivière George d'une très grande importance écologique, archéologique et historique. Lors de la création de l'aire protégée en 2008, cette enclave a été laissée sans protection car la compagnie Quest Uranium y possède des titres miniers depuis 2006.

La rivière George n'est donc pas protégée sur ses deux rives contrairement à ce qu'affirmait la ministre du MDDEP en conférence de presse le 29 mars 2009 :

" Avec la collaboration du MRNF, la rivière George est maintenant totalement protégée de ses deux côtés, sur ses deux rives."

Enclave dans l'aire protégée 322,7 km² (3,9 %)

Nombre de claims en cause : 676

Légende

Aires protégées

Titres miniers actifs (24 avril 2010)

Titres miniers et aires protégées

Parc national des Pingualuit

- Périmètre de l'aire protégée établi pour accommoder les activités minières
- Promesse non réalisée d'agrandir le parc

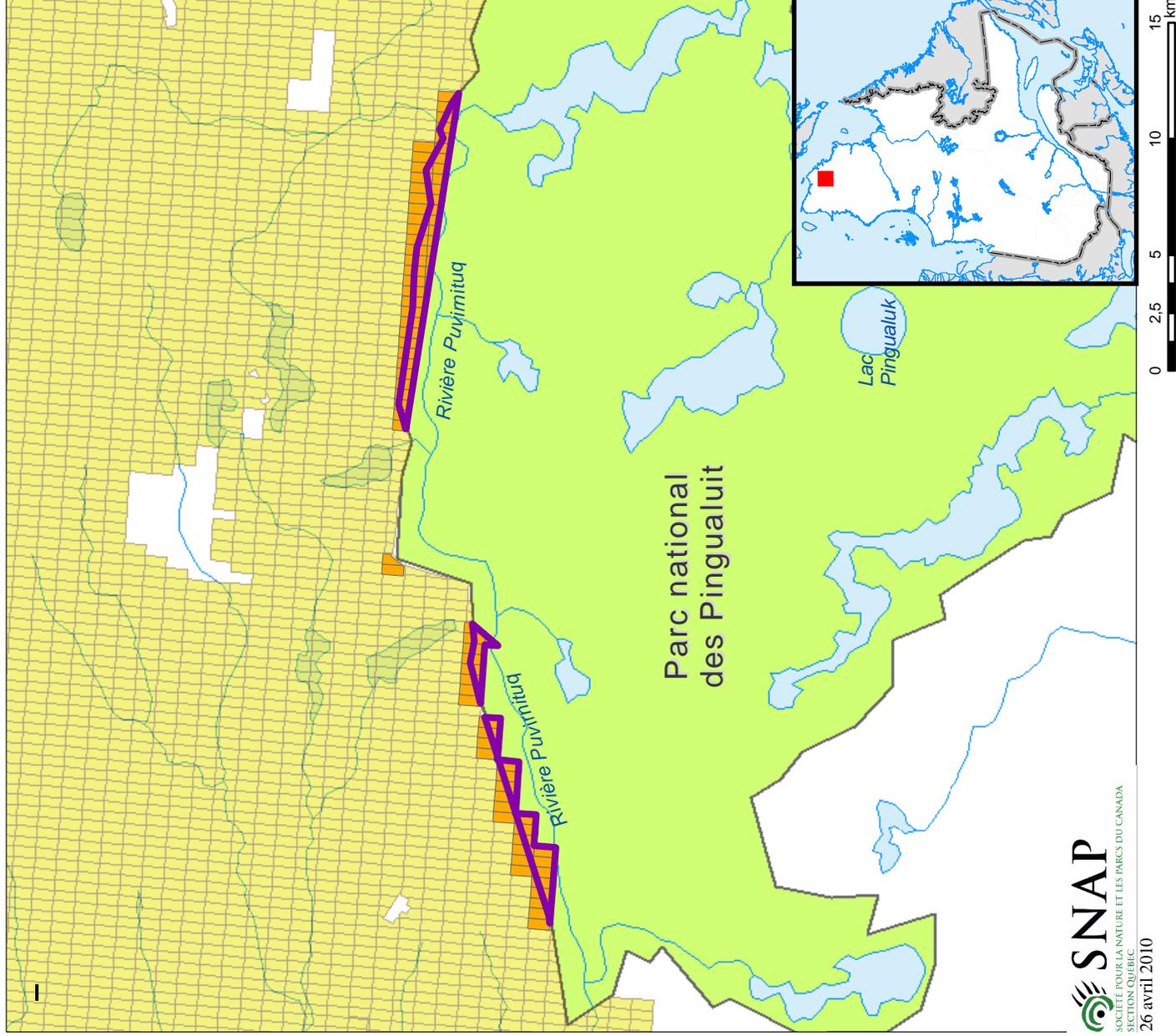
Créé en 2003, le parc national des Pingualuit est un des joyaux du nord québécois et il fait la fierté des Nunavimutis. Lors des audiences publiques précédant la création du parc, il a été clairement établi l'importance d'agrandir les limites à la frange nord du parc (trait violet) pour protéger le canyon de la rivière Puvirnituq, un élément d'une grande importance culturelle, floristique et paysagère.

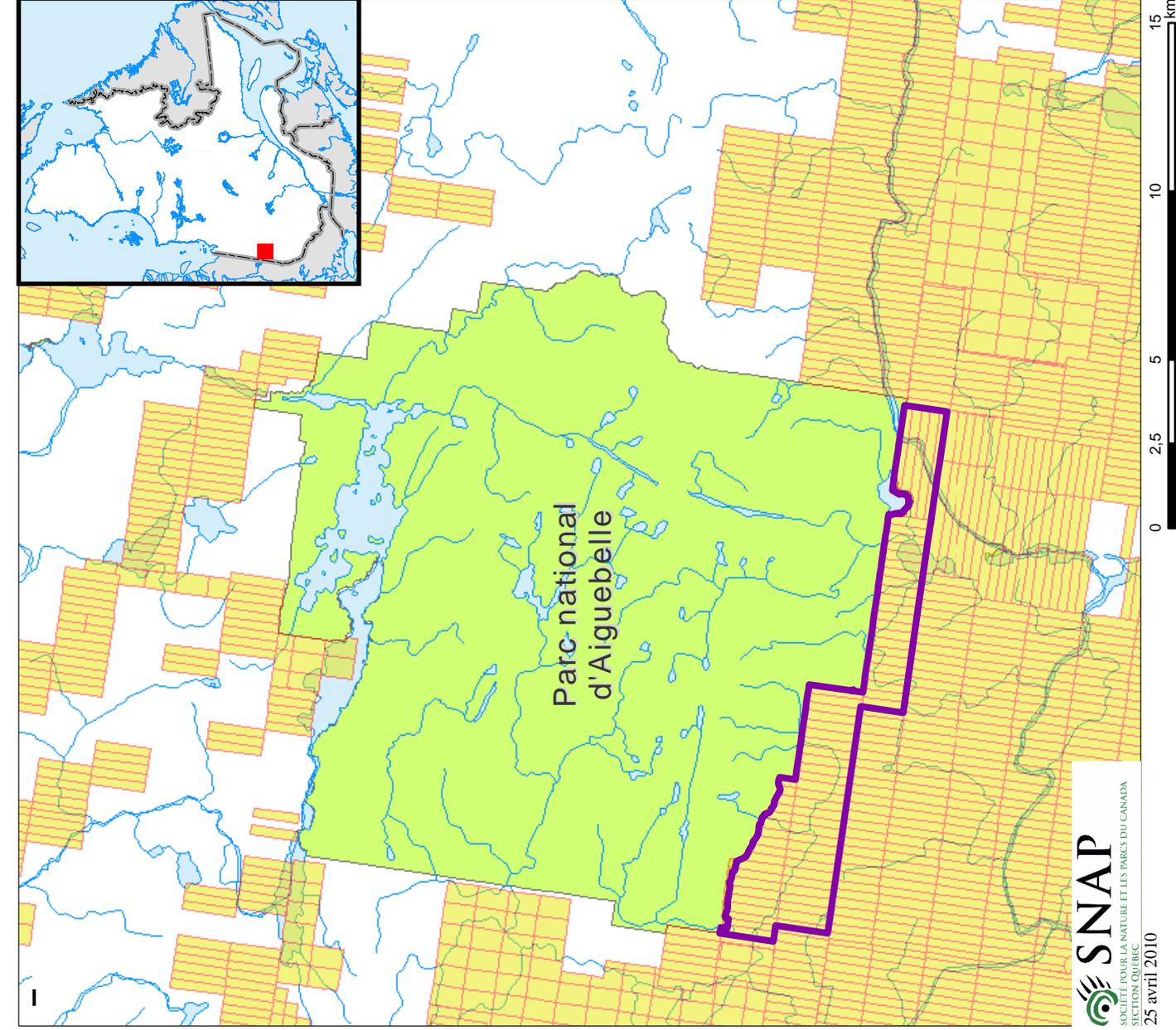
Toutefois, 73 claims (orange foncé) dans le canyon de la Puvirnituq empêchèrent la protection de cette mince bande en 2003. Lors de la mise en place d'une soustraction aux activités minières en 2001, une permission spéciale avait été accordée par le MRNF afin de maintenir ces claims jusqu'à leur abandon ou non-renouvellement par les compagnies.

Le Plan directeur du parc national mentionne clairement la volonté gouvernementale d'agrandir éventuellement le parc lors du non-renouvellement des 73 claims. Et pourtant, sept ans plus tard, en 2010, Canadian Royalties et Xstrata possèdent toujours leurs claims et, les ayant déjà renouvelés à trois reprises, rien n'indique que le canyon de la Puvirnituq sera intégré un jour dans le parc.

Agrandissement prévu depuis 2003 : 14,8 km² (1,3 %)

Nombre de claims en cause : 73





Titres miniers et aires protégées

Parc national d'Aiguebelle

- Périmètre de l'aire protégée établi pour accommoder les activités minières
- Nécessité d'une bande tampon
- Promesse non réalisée d'agrandir le parc

Lors des audiences publiques pour la création du parc d'Aiguebelle, en 1985, l'industrie minière offrit une forte opposition et dénonça la perte de territoire pouvant receler un potentiel minier.

Les limites du parc furent dessinées pour accommoder les activités minières périphériques. Le parc a aujourd'hui une superficie de 268 km² et son périmètre est de 73 km. Près de 46 % du périmètre du parc est directement adossé à des titres miniers, rendant le parc susceptible de voir son intégrité écologique menacée.

Il est prévu d'agrandir le parc à sa limite sud, mais 74 claims y sont toujours actifs. Depuis 1992 un arrêté ministériel spécifique que l'exploration y est permise, sous conditions. Près de vingt ans plus tard, ce territoire n'est toujours pas intégré au parc national d'Aiguebelle.

Agrandissement prévu depuis 1992 : 28,5 km²

Nombre de claims en cause : 79

Légende

- Aires protégées
- Titres miniers actifs (24 avril 2010)
- Agrandissement du parc prévu depuis 1992



Titres miniers et aires protégées

Permis de recherche de pétrole et de gaz naturel

Les provinces naturelles de la partie méridionale du Québec comptent parmi les moins bien pourvues en aires protégées, bien en deçà de la moyenne québécoise.

- Province naturelle A "Les Appalaches"**
Pourcentage d'aires protégées : 4,9 %
- Province naturelle B "Basses-terres du St-Laurent"**
Pourcentage d'aires protégées : 4,5 %
- Moyenne québécoise : 8,14 %**

De très nombreux permis de recherche de pétrole et de gaz naturel ont récemment été émis sur ces deux provinces naturelles et en couvrent une grande partie de la superficie. La création de nouvelles aires protégées y est devenue extrêmement difficile, voire impossible.

- Province naturelle A "Les Appalaches"**
Permis de recherche d'hydrocarbures : 42 844 km²
62,7 % de la province naturelle.
- Province naturelle B "Basses-terres du St-Laurent"**
Permis de recherche d'hydrocarbures : 29 361 km²
95,5 % de la province naturelle.

Légende

- Permis de recherche d'hydrocarbures
- Provinces naturelles
- Aires protégées