



CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES PROJET DE LOI
MODIFIANT LA LOI SUR LA CONSERVATION DU PATRIMOINE NATUREL ET
D'AUTRES DISPOSITIONS

COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

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

SEPTEMBRE 2020

CONSULTATIONS PARTICULIERES ET AUDITIONS PUBLIQUES PROJET DE LOI
MODIFIANT LA LOI SUR LA CONSERVATION DU PATRIMOINE NATUREL ET
D'AUTRES DISPOSITIONS

MEMOIRE DE
ASSOCIATION DE L'EXPLORATION MINIERE DU QUEBEC (AEMQ)
SEPTEMBRE 2020

I. INTRODUCTION ET SOMMAIRE

1.1 INTRODUCTION

L'Association de l'exploration minière du Québec (AEMQ) désire remercier la Commission de lui accorder cette occasion de faire part de ses positions relativement au projet de loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions.

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

L'AEMQ regroupe près de 1200 membres individuels (prospecteurs, géologues, géophysiciens, courtiers, fiscalistes, avocats, etc.) et près de 200 membres corporatifs (sociétés juniors d'exploration et de production minière, firmes d'ingénieurs-conseils en géologie, géophysique, entreprises de forages, sociétés de services, équipementiers, etc.).

1.2 SOMMAIRE

La responsabilité première de l'Association est de défendre l'intérêt de ses membres, et du secteur dans lequel nous œuvrons, et de contribuer au développement responsable de nos ressources minérales. Notre principal objectif est de contribuer à l'amélioration de l'ensemble du cadre réglementaire et législatif qui gouverne nos activités, et rendre ce cadre plus adapté à nos réalités.

Dans la perspective des consultations initiées par le Gouvernement du Québec, sur son projet de modifier la Loi sur la conservation du patrimoine naturel, l'AEMQ soumet, aux membres de cette Commission, un mémoire portant sur les positions de l'Association relativement aux enjeux soulevés par ce projet de loi.

De manière générale, l'Association souscrit aux objectifs du gouvernement visant à améliorer la Loi sur la conservation du patrimoine naturel. L'AEMQ souhaite également contribuer à toute réflexion qui permettra de mieux soutenir le développement responsable de notre secteur et sa contribution à la croissance économique du Québec.

L'AEMQ demeure cependant préoccupé par l'introduction du nouveau mécanisme d'affectation des territoires situés au nord du 49e parallèle, soit les territoires de conservation nordiques. Le processus de désignation de ces territoires, donc les détails du fonctionnement qui seront établis à postériori par règlement, nous apparaît difficile à cerner puisque vague et imprécis tel qu'actuellement présenté. Nous nous interrogeons quant à l'introduction des aires protégées d'utilisation durable et leur impact sur nos activités. Ce manque de précisions des dispositions concernant les PME d'exploration minière, nous inquiète car il qui risque de compromettre la compétitivité du Québec sur le plan du développement de ses ressources naturelles, et la viabilité économique de son secteur de l'exploration minière.

1.3 L'ABSENCE DES EXPLORATEUR QUEBECOIS A LA COMMISSION

L'Association comprend bien les contraintes auxquelles font face le parti au pouvoir et ceux d'opposition quant aux demandes des différents groupes souhaitant être entendus en commission parlementaire. Cependant, dans le cas présent, nous sommes plus que surpris que les explorateurs québécois se soient vu refuser cette participation. Nous constatons qu'outre la foresterie, les différents utilisateurs du territoire québécois, autres que les communautés, ne furent pas invités à partager leur vision du projet de loi et de ses impacts sur leurs activités. Les PME d'exploration sont les premiers à fréquenter le territoire afin de rechercher les minéraux. À titre de comparaison les titres miniers couvrent 4% de la superficie du Québec versus les mines en opération (0,005%). Nous croyons que notre présence aurait bonifié la réflexion des membres de la Commission et la suite de leurs travaux.

2. FONCTIONNEMENT ET DEFI DE LA FILIERE

2.1 LA PHASE D'EXPLORATION

L'étape d'exploration est la plus risquée des phases de l'activité minière.

À cette phase du développement, nous retrouvons surtout des sociétés d'exploration qui dominant ce segment d'activités par leur nombre. Les deux premières étapes mènent à la découverte de gisements potentiellement viables et à leur caractérisation.

Il s'agit de phases où les investissements, bien que relativement modestes en comparaison avec ceux requis pour construire un complexe minier, sont hautement risqués. Ces entreprises d'exploration se financent essentiellement sur le marché boursier, où la valeur de leurs titres repose sur la solidité de leurs données géoscientifiques et la robustesse des titres miniers qu'elles détiennent. L'autre principale source de financement provient des ententes de participation avec des sociétés minières de taille plus importante, que les dirigeants de sociétés « juniors » peuvent négocier.

Selon l'Institut de la statistique du Québec (ISQ, novembre 2019), 70% des travaux d'exploration et de mise en valeur ont été effectués par des PME en exploration. Ceci signifie que la découverte de futurs gisements repose en partie sur les efforts des explorateurs et qu'un cadre réglementaire lourd et complexe est une contrainte importante pour le développement de projets.

Le financement de ces activités se fait selon un mode similaire à celui du capital de risque et sont généralement effectués sur des bourses spécialisées tel le *TSX Venture*. Rappelons que les activités d'exploration demeurent toujours des initiatives financièrement très risquées. Il faut découvrir pas moins de 5000 indices minéraux pour trouver un projet qui présente des signes de viabilité et un potentiel de succès économique. Cette pratique exige, sur une base continue, des niveaux très élevés d'investissement.

Le principal risque associé à cette première phase est la faible probabilité de découverte d'un gisement porteur qui pourra, par la suite, être transformé en mine. Cependant, grâce à des décennies d'efforts, nous avons pu observer au cours des dernières années l'émergence de PME d'exploration se transformant en sociétés intermédiaires d'exploitation.

2.2 ACCÈS AU TERRITOIRE

L'accès au territoire s'avère le premier enjeu de notre secteur d'activité depuis toujours. Le nombre de restrictions a grandement augmenté lors des dernières décennies et a pris différents aspects (aires protégées, relation avec les communautés, divers types de contraintes à l'exploration, manque d'infrastructures et difficulté d'accès à celles existantes).

La perception que l'exploration se pratique sur une très vaste étendue du territoire québécois se veut un des mythes les plus persistants concernant le secteur minier. La réalité nous indique plutôt que les claims miniers occupent en 2020 à peine 4% du territoire.

Nous savons également que des travaux d'exploration sont réalisés sur une partie seulement de ces claims, de façon ponctuelle, lors d'une année. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène : les cycles financiers irréguliers de l'exploration minière, les substances recherchées, la disponibilité de la main d'œuvre, les conditions climatiques limitant l'accès et l'acquisition de connaissances géologiques qui oriente les recherches futures.

Ainsi, la superficie réelle occupée par les travaux d'exploration est de 1% du territoire québécois, à un moment ou un autre lors d'une année. Les infrastructures pour accéder aux sites d'exploration sont presque inexistantes, puisqu'il s'agit en grande partie de chemins forestiers ou des routes sous la responsabilité du MTQ; ce qui fait en sorte de ne pas faire augmenter l'impact au sol de nos activités.

Selon le rapport annuel du Ministère des Ressources naturelles (2010), 21% de tout le territoire du Québec était interdit ou sous contraintes (aires protégées, parcs, etc.). Au 18 décembre 2019, les soustractions et contraintes à l'exploration atteignaient 543 642km², soit 32,6% ou le tiers du territoire québécois.

En comparaison, les 24 mines en opération couvrent une superficie de 0,005%. Historiquement, sur 99,97% du territoire québécois, il n'y a jamais eu d'activité minière. L'impact des travaux d'exploration (incluant les possibles impacts cumulatifs lorsqu'il y en a) est infime sur le territoire québécois.

Bien que nous supportions les démarches gouvernementales afin d'atteindre les objectifs de Nagoya en termes de protection de la biodiversité, nous nous interrogeons sur la décision d'ignorer l'acquisition de connaissances géologiques effectuées sur le territoire. Ainsi, lors d'une audition devant la Commission de l'accès à l'information du Québec (Association de l'exploration minière contre Procureure générale du Québec, dossier no : 1009221, 28 septembre 2015), le directeur général de Géologie Québec répondait par la négative à la question : *Est-ce qu'à votre connaissance, les avis de vos géologues, les avis de potentiel minéral sont toujours suivis ?*

Notre connaissance du potentiel minéral du sous-sol québécois est très limitée. Cela est encore plus marquant sur le territoire du Plan Nord où l'on ne connaît que 10% des premiers mètres du sous-sol du territoire.

Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs a désigné, lors de la dernière décennie, un nombre important de refuges biologiques sur le territoire. Cela s'est accentué au cours des dernières années. Au dernier décompte, 3713 sont répartis dans l'ensemble des forêts aménagées du domaine de l'État. Chaque refuge couvre une superficie d'environ 200 mètres², ce qui représente une superficie totale de 7426km² où il est interdit d'effectuer des travaux d'exploration minière.

La situation du caribou attire également l'attention et les travaux d'exploration minière nous semblent être évalués avec le même prisme que les activités de l'exploitation forestière. Il n'y a rien de comparable entre le niveau d'intensité des activités, mais notre compréhension est que la facilité sera de soustraire des activités au lieu de moduler celles-ci selon le niveau de risque réel qu'elles représentent.

Peu importe le développement de stratégies ou la mise en place d'incitatifs ou d'innovation, si les explorateurs n'ont pas accès au territoire, cet exercice s'avèrera vain puisqu'il s'agit de l'enjeu central du secteur minier et de sa survie. L'approche gouvernementale (des différents ministères) dans la dernière décennie, concernant le développement minier, a surtout visé la soustraction de territoire.

2.3 L'EXPLORATION RESPONSABLE

Pour bien positionner l'exploration minière, valoriser ses pratiques en constante évolution et atteindre les standards les plus élevés lors des travaux de terrain de la façon la plus innovante possible, une nouvelle certification spécifique à l'exploration minière a été mise en place en 2019 par UL Canada.

Première certification complète à l'intention des entreprises d'exploration minière et de leurs fournisseurs de services, elle se conclut par un audit externe et indépendant quant à l'application des meilleures pratiques environnementales, sociales et économiques. Grâce à un processus qui comprend des visites terrain et un examen approfondi de la documentation, la certification ECOLOGO offre aux entreprises d'exploration minière la visibilité dont elles ont besoin pour identifier, gérer et promouvoir l'application des meilleures pratiques en termes de développement durable.

Voici un avantage réel pour le Québec. Les activités menant à la découverte d'un gisement, sa construction, la production et la restauration seront documentées et possiblement quantifiables. On pourrait franchir le pas suivant quant à l'importance de l'étiquette/marque «Écoresponsable» de nos produits et donc, par exemple, des batteries et des véhicules électriques qui en résulteront. C'est là que résidera la vraie force du Québec: la capacité de produire ici, toutes les composantes d'une batterie et ce, selon des normes environnementales et sociales élevées.

Cela pourrait s'appliquer également à l'ensemble des métaux extraits au Québec qui se qualifierait comme écoresponsable par la plus faible empreinte environnementale et des pratiques innovantes dans le respect des communautés d'accueil des projets miniers.

3. LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITE ET L'EXPLORATION MINIERE

3.1 La croyance populaire

L'industrie minière est régulièrement présentée comme une activité du début du 20^{ème} siècle, figée dans le temps. Cela se caractérise par des sites miniers pollués et laissés à la responsabilité de l'État afin qu'ils les stabilisent et les restaurent. Bien que cela fut le cas dans le passé, comme bien d'autres types d'industrie, les activités minières sont encadrées rigoureusement au Québec. Il n'y a plus de sites abandonnés et des communautés dans l'ignorance de ce qui se déroule sur leur territoire.

3.2 La situation actuelle

Les activités minières couvrent une faible partie du territoire québécois, il y a 300 projets d'exploration actifs et cela mène à l'ouverture, en moyenne d'une seule mine par année. Les populations de proximité sont en mesure de faire part de leurs préoccupations aux entreprises et gouvernement et ainsi participer à la modulation du projet. Les entreprises d'exploration respectent les lois et règlements et améliorent de façon constante leurs pratiques tout en investissant dans la R&D afin de réduire les impacts de leurs activités.

3.1 La conciliation des usages ou la soustraction

L'enjeu principal de ce projet de loi est d'aborder l'utilisation du territoire dans une perspective de cohabitation harmonieuse, dans le respect de la biodiversité versus la soustraction d'activité et donc, de grands pans du territoire.

À titre d'exemple, l'introduction d'aires protégées sur 50% du territoire du Plan nord, mènera à moyen terme à l'arrêt de la grande majorité des activités d'exploration minière et certainement, d'autres types d'activités. Il ne nous apparaît pas incompatible de développer une filière minérale québécoise dans le respect des communautés et de la protection de l'environnement. Le rôle du gouvernement est de supporter le développement minier, en assurant un encadrement rigoureux et en favorisant la cohabitation efficace des parties prenantes sur le territoire.

4. Le rôle de l'État et les ressources naturelles

L'AEMQ est d'avis que l'État doit, tout en continuant d'assumer une responsabilité prépondérante dans la gestion de nos ressources naturelles, de nos terres publiques et plus particulièrement de nos ressources minérales, s'assurer de toujours favoriser la mise en place de conditions propices au développement responsable de ses ressources.

L'Association est d'avis que les activités de la filière minérale québécoise doivent être guidées par les principes fondamentaux du développement durable et responsable. Nous croyons que toutes les modifications législatives et réglementaires doivent se faire et s'appliquer de manière stable sur l'ensemble du territoire du Québec et que les interventions de l'État doivent toujours être faites dans le respect des droits acquis.

Il est du devoir de l'État de mettre en place un cadre juridique et réglementaire efficace et compétitif pour la filière minérale du Québec et qu'il est nécessaire que soient établies des mesures qui favoriseront le développement responsable de nos ressources minérales.

5. Les pouvoirs discrétionnaires du ministre

L'AEMQ est d'avis que nos lois doivent être claires pour offrir un cadre prévisible et propice aux investissements et au développement de projets d'exploration. La loi doit d'être précise et détaillée, cela aura pour effet de dissiper une grande partie de l'incertitude et de l'imprévisibilité.

Ainsi, le projet de loi accorde un pouvoir discrétionnaire au ministre lui permettant de transférer en tout ou en partie ces pouvoirs concernant la gestion d'un territoire qui relève de son autorité et qui fait l'objet d'une mesure de conservation.

Plusieurs de ces pouvoirs sont requis pour l'application efficace de toute loi. Un des pouvoirs de nature réglementaire rencontré dans la législation est celui attribué à l'administration ou à un tiers, de fixer à leur discrétion des règles d'application et d'encadrement. Ces règles doivent cependant, toujours demeurer claires, précises, transparentes et surtout connues au préalable. Elles doivent être connues avant et non après la conclusion d'une entente.

6. COMMENTAIRES SPECIFIQUES SUR LE PROJET DE LOI

Article 9

L'article 12 de cette loi est remplacé par les suivants :

« 12. Le ministre peut, par entente, déléguer à toute personne ou à toute communauté autochtone tout ou partie des pouvoirs que lui attribue la présente loi ou qu'il détient au regard de la gestion d'un territoire qui relève de son autorité et qui fait l'objet d'une mesure de conservation en vertu de la présente loi.

Article 12 actuel : Le ministre peut confier, aux conditions qu'il détermine, à toute personne physique ou à toute personne morale de droit public ou de droit privé, tout ou partie de ses pouvoirs en regard de la gestion d'une aire protégée relevant du ministre ou d'un territoire faisant l'objet d'une autre mesure de conservation en vertu de la présente loi.

Toute délégation de fonctions se rapportant à un paysage humanisé doit d'abord être proposée aux autorités municipales locales et régionales dont les territoires comprennent ceux de l'aire protégée.

Commentaire :

Nous nous questionnons sur la portée de l'article quant aux responsabilités en regard de la gestion d'un territoire. De quoi parle-t-on ? Est-ce que la gestion du territoire inclut l'ensemble des activités qui y sont effectuées ? Est-ce que l'on parle des pouvoirs quasi judiciaires, par exemple l'application des mesures pénales prévues à cette loi ?

L'Association n'est pas en faveur d'une transmission de quelconque pouvoir d'un ministre vers un tiers. Notre secteur d'activité est déjà soumis à une quantité de lois, règlements, guides et orientations de toutes sortes, de plusieurs ministères et de juridictions différentes. En ajouter va l'encontre de la simplification administrative évoquée régulièrement par le gouvernement.

Il n'y a pas d'enjeu avec les aires protégées où l'exploration minière est interdite. Cependant, l'introduction du concept des territoires de conservation nordiques, nous apparaît être un territoire qui fait l'objet d'une mesure de conservation en vertu de la présente loi. Cela fait en sorte que nous ne pouvons prévoir le type d'entente et les pouvoirs qui seront délégués. Est-ce que cela se limite au projet de loi actuel ou à d'autres lois ?

De notre perspective, l'État émet les titres miniers et la logique voudrait que seul l'encadrement du gouvernement s'applique. La situation est déjà complexe et lourde administrativement sans ajouter d'autres étapes et éléments.

Nous tenons à préciser que nous sommes en faveur de la participation et de la consultation des différentes parties prenantes, en particulier les communautés autochtones, pour définir ce type de territoires et des activités qui y seront permises et du mode de fonctionnement. Mais nous sommes également en faveur d'une application uniforme et constante de la réglementation sur tout le territoire du Québec et préférons éviter toute ambiguïté au point vue réglementaire.

Recommandation :

L'AEMQ demande que l'encadrement des activités déjà prévu par la réglementation québécoise demeure sous la responsabilité du gouvernement, incluant les activités ayant lieu dans un territoire qui fait l'objet d'une mesure de conservation en vertu de la présente loi.

Article 9

L'article 12 de cette loi est remplacé par les suivants :

12.2. Les actes de la personne ou de la communauté autochtone qui exerce les pouvoirs qui lui sont délégués en vertu de l'article 12 n'engagent pas la responsabilité de l'État. ».

Commentaire :

Dans la perspective où des entreprises se voient léser par l'application de l'entente entre le gouvernement et le tiers et que leur projet perd l'ensemble de sa valeur, qu'en est-il ? L'État se soustrait à ses responsabilités avec l'article 12.1., quel sera le recours des entreprises dans de telles situations ? Poursuivre la personne ou la communauté autochtone ?

Advenant le cas, cela ne nous apparaît pas comme une avenue à suivre. Cela va dans le même sens que l'article précédent où les activités et tout ce qui en découle doivent être encadrés par le gouvernement.

Recommandation :

L'AEMQ demande que l'encadrement des activités déjà prévu par la réglementation québécoise demeure sous la responsabilité du gouvernement, incluant les activités ayant lieu dans un territoire qui fait l'objet d'une mesure de conservation en vertu de la présente loi.

Article 26

Le gouvernement peut désigner tout ou partie des terres comprises dans le territoire visé à l'article 25 comme territoire affecté prioritairement à la conservation nordique.

Une telle désignation s'effectue de la manière prévue par règlement du gouvernement. Ce règlement prévoit un processus de participation publique.

Commentaire :

L'exploration minière doit être permise dans les territoires de conservation nordiques. Dans la perspective où des conditions supplémentaires doivent être ajoutées, cela devrait s'effectuer par règlement afin d'assurer la stabilité et la prévisibilité. Ces territoires devraient également être inscrits dans Gestim.

Recommandation :

L'AEMQ demande de prévoir l'adoption de conditions par règlement également.

Article 46

Le statut d'aire protégée d'utilisation durable vise la protection de la diversité biologique et des valeurs culturelles qui lui sont associées ainsi que l'utilisation durable de ses ressources.

Commentaire :

Nous comprenons que l'introduction du statut d'aire protégée d'utilisation durable devrait être moins contraignante que les aires protégées. Cela devrait permettre des travaux de prospection et d'exploration afin de développer la connaissance géoscientifique du Québec.

Article 65 et 65.1

65. Le ministre peut reconnaître un territoire comme paysage humanisé.

Un paysage humanisé vise la protection de la biodiversité d'un territoire habité, terrestre ou aquatique, dont le paysage et ses composantes naturelles ont été façonnés, au fil du temps, par des activités humaines en harmonie avec la nature et présentent un caractère distinct dont la conservation dépend fortement de la poursuite des pratiques qui en sont à l'origine.

La reconnaissance peut être perpétuelle ou accordée pour une durée qui ne peut être inférieure à 25 ans.

65.1. La demande de reconnaissance est soumise par une municipalité régionale de comté ou une communauté métropolitaine et par les municipalités locales et les communautés autochtones concernées à la suite de la tenue d'une consultation publique.

La demande comprend les éléments suivants :

1° le nom et les coordonnées de chacun des demandeurs ainsi que ceux de la personne qu'ils désignent pour les représenter;

2° la description du territoire visé, notamment son emplacement géographique, son utilisation, sa biodiversité et les caractéristiques naturelles, culturelles et paysagères permettant de le qualifier à titre de paysage humanisé;

3° les enjeux liés à une telle reconnaissance;

4° un sommaire de la consultation publique effectuée et des résultats de celle-ci, incluant les oppositions soulevées à l'encontre du projet de reconnaissance;

5° les objectifs de conservation et de mise en valeur envisagés;

6° tout autre renseignement ou document que le ministre estime nécessaire pour l'analyse de la demande.

Commentaire :

Nous avons vécu, avec l'introduction en 2016 de l'orientation « Pour assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire », une situation où plusieurs MRC ont demandé et obtenu que la majorité de leur territoire soit soustrait à l'activité minière. Ainsi donc, l'orientation s'est avérée un outil de soustraction de territoire pour les MRC, plutôt qu'un aide à la cohabitation et à l'harmonisation des usages. L'approche gouvernementale a pour effet d'annihiler le potentiel géologique de plusieurs secteurs et de façon fort probablement permanente. Certaines MRC ont ainsi soustrait jusqu'à 98% de leur territoire.

À titre d'exemple, les secteurs de l'Outaouais et des Laurentides sont des régions propices géologiquement pour certains minéraux stratégiques, mais ne pourront plus être explorés, car maintenant soustraites.

Nous nous questionnons à savoir si les demandes de reconnaissance de paysages humanisés, ne seront pas un outil supplémentaire de soustraction de territoire qui s'ajoutera à la panoplie déjà imposante d'outils de soustraction de territoires utilisés par différents ministères du gouvernement.

Recommandation :

L'AEMQ demande que l'introduction d'un territoire comme paysage humanisé permette la réalisation d'activités actuellement permises sur ce territoire.