



Projet de loi 63

Loi modifiant la *Loi sur les mines* et d'autres dispositions

24 septembre 2024

MÉMOIRE



LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Depuis sa fondation en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) fait entendre la voix des régions du Québec. Convaincue que la force du nombre peut faire la différence, la FQM accorde une priorité absolue à ses 1 050 membres répartis sur l'ensemble du territoire québécois et à la défense de leurs intérêts politiques et économiques. Elle favorise l'autonomie municipale, travaille activement à accroître la vitalité des régions et offre un large éventail de services aux municipalités et MRC. Le dynamisme, la créativité, ainsi que l'esprit de concertation et d'innovation qui animent les élus-es municipaux inspirent ses réflexions et façonnent ses actions au quotidien.

MISSION

Défendre les intérêts politiques et économiques des régions, en fournissant aux organisations municipales, dans un but non lucratif, un pôle d'expertise leur permettant de s'acquitter pleinement de toutes leurs responsabilités actuelles et futures.

VISION

Faire du Québec de demain le Québec de toutes les régions en permettant aux municipalités du territoire d'offrir des milieux de vie dynamiques et prospères à leurs citoyens, en leur donnant accès à des services de qualité, dans le respect des réalités régionales.

VALEURS

Dans le but de réaliser notre mission et notre vision, la Fédération, nos administrateurs et chaque membre de notre équipe sont guidés par les valeurs suivantes :

L'intégrité

La réussite de l'organisation est fondée sur la confiance que nous accordent les municipalités locales et régionales. Pour conserver celle-ci, nos décisions sont prises dans le respect de la mission, de la vision et des valeurs de notre organisation.

L'imagination

Face aux situations inhabituelles et dans un esprit d'entreprise, nous concevons et proposons à nos collègues et partenaires des solutions innovantes permettant de sortir des sentiers battus et de nous distinguer, tout en respectant nos valeurs.

La rigueur

Nous agissons de façon professionnelle en utilisant l'ensemble de nos connaissances, en considérant tous les aspects d'une situation et en respectant la parole donnée.

La proactivité et le travail d'équipe

Notre agilité et nos connaissances nous permettent d'anticiper les situations nouvelles et de résoudre activement les problèmes de notre organisation ou ceux de nos partenaires, et ce, grâce à la complémentarité de notre équipe et la collaboration qui nous anime.

L'engagement

L'action de chacun des membres de notre équipe est motivée par la passion et guidée par la volonté de réussir notre mission ainsi que par la vision de l'organisation



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
1. Commentaires généraux.....	4
2. Donner la priorité aux schémas d'aménagement et de développement.....	6
2.1 Mettre fin à la présence de la <i>Loi sur les mines</i> sur les schémas d'aménagement et de développement.....	6
2.2 Territoires incompatibles avec l'activité minière (TIAM) reconnus.....	7
3. Acceptabilité sociale et participation des municipalités.....	9
3.1 Acceptabilité sociale : d'abord dans les régions concernées avec les élus	9
3.2 Équité des retombées économiques et sociales.....	11
3.3 DIFFUSION DE LA connaissance	12
4. SABLIERES ET GRAVIÈRES.....	13
4.1 ententes de délégation	13
4.2 Entretien d'un ouvrage de l'État – consulter la MRC.....	14
4.3 sablières et gravières - mesures de conciliation et de cohabitation	15
Conclusion	15
Résumé des recommandations.....	16



INTRODUCTION

Le 28 mai 2024, la ministre des Ressources naturelles et des Forêts, Maité Blanchette-Vézina a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi 63 modifiant la *Loi sur les mines et d'autres dispositions*. La dernière réforme datant de 2013, ce projet de loi qui modernise le régime minier est important pour les régions du Québec.

La démarche de consultation réalisée au printemps 2023 a mis en lumière l'importance d'accroître l'acceptabilité sociale de cette industrie. La conciliation de l'activité minière avec les autres usages et affectations du territoire est un défi et l'implication des autorités locales et régionales s'avère incontournable.

Le projet de loi modifie entre autres les règles pour l'émission des droits, ainsi le mot « claim » sera remplacé par l'expression « droit exclusif d'exploration ». Ce changement de terminologie signifie clairement que les droits seront octroyés sous des conditions qui diffèrent du modèle actuel.

Des changements sont proposés afin que l'exploration et l'exploitation minière se réalisent dans une meilleure optique de collaboration avec les communautés. De nouvelles exigences en matière d'autorisation environnementales sont présentées. Notamment, tout projet minier sera assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement présidée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (« BAPE »).

À titre de porte-parole des régions, la FQM tient à présenter ses recommandations afin que la loi qui sera adoptée tienne compte des rôles et responsabilités des municipalités en matière d'aménagement et de développement de leur territoire. Les ressources naturelles du Québec sont essentielles au développement économique de tout le Québec, mais leur exploitation comporte des impacts significatifs pour les communautés d'accueil qui nécessitent d'être pris en considération. Elles ont aussi droit de profiter de cette industrie, pas seulement au niveau des emplois, mais aussi à long terme pour assurer leur pérennité. La recherche d'un juste équilibre est essentielle.

La FQM remercie les membres de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de lui offrir l'opportunité de présenter ses commentaires sur ce projet de loi. Nous sommes persuadés que les préoccupations soulevées et les propositions incluses dans ce mémoire seront considérées avec attention par le gouvernement et l'ensemble des élus de l'Assemblée nationale.

1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le Québec est riche en ressources minéralogiques et le secteur minier constitue une activité économique importante pour de nombreuses municipalités au Québec. Les régions de la Côte-Nord, du Nord-du-Québec, de l'Abitibi-Témiscamingue et du Saguenay-Lac Saint-Jean accueillent la majorité des mines en activité. Des claims, rebaptisés droits exclusifs d'exploration dans le projet de loi, sont quant à eux répartis sur l'ensemble du territoire québécois.



L'engouement marqué pour les minéraux critiques jouant un rôle majeur dans l'électrification de ses transports et leur présence dans des secteurs habités suscite des enjeux sociaux et écologiques. Selon les données du ministère des Ressources naturelles et des Forêts en date du 1^{er} août 2024¹, il y a 358 302 titres miniers actifs, couvrant une superficie de 18 264 940 ha, soit 11 % du territoire québécois et 2 967 titres miniers en demande, couvrant une superficie de 136 679 ha.

L'industrie minière regroupe les activités de prospection et d'exploitation de mines. Elle concerne l'extraction des minéraux, de terres rares et des métaux, dont le cuivre, le fer ou l'or. Vingt-et-une (21) mines sont actuellement en exploitation. Selon l'Institut national des mines², au 31 décembre 2022, 17 711 personnes travaillaient dans le secteur minier. 95 % étaient répartis entre les régions de l'Abitibi-Témiscamingue (5 917 emplois), de la Côte-Nord (4 683 emplois) et du Nord-du-Québec (6 224 emplois). 887 emplois se situaient dans les autres régions à faible activité minière. Les perspectives de main-d'œuvre révèlent que d'ici 10 ans, le secteur devra pourvoir près de 25 000 emplois, dont 14 000 d'ici 2028. Les postes devant être pourvus d'ici 5 ans sont dus au remplacement de départs; très peu de nouveaux emplois seront créés.

L'exploitation de substances minérales de surface, incluant le sable et le gravier, procure des ressources indispensables, notamment pour l'entretien des infrastructures publiques. Cette industrie, jumelée à l'industrie forestière, constitue une source de vitalité sociale et économique dans plusieurs municipalités et régions. Les activités connexes, telles que la fabrication industrielle, le transport, la transformation et la mise en valeur des minéraux critiques, permettent à l'ensemble du Québec de bénéficier des retombées économiques.

Plusieurs modifications à la *Loi sur les mines* sont proposées pour assurer la conformité des dispositions incluses dans l'orientation gouvernementale en aménagement du territoire sur les mines de 2017, notamment l'identification de territoires incompatibles avec l'activité minière (TIAM) et la soustraction du périmètre d'urbanisation. De nouvelles mesures sont proposées afin de reconnaître le rôle incontournable des MRC dans les prises de décisions face au développement et à l'occupation de leur territoire.

La FQM reconnaît que certaines dispositions du projet de loi permettront de mieux encadrer les activités en cohérence avec les dynamiques des communautés et les préoccupations environnementales. Ainsi, le projet de loi donne plus de marge de manœuvre aux MRC et municipalités en matière de gestion du territoire. La ministre aura elle aussi de plus grands pouvoirs afin de s'assurer de la conciliation des usages. Toutefois, il ne résout pas le problème fondamental de la préséance de cette loi sur celle de l'aménagement et l'urbanisme. Pourtant, régler ce problème permettrait un meilleur dialogue sur les territoires et une meilleure coordination et une plus grande acceptabilité des projets.

¹ EN LIGNE https://gestim.mines.gouv.qc.ca/ftp/cartes/carte_quebec.asp, consulté le 21-08-2024

² EN LIGNE https://inmq.gouv.qc.ca/publication/457/estimation_main-oeuvre_2023-2028, consulté le 11 septembre 2024



2. DONNER LA PRIORITÉ AUX SCHÉMAS D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT

2.1 Mettre fin à la préséance de la *Loi sur les mines* sur les schémas d'aménagement et de développement

Le processus de planification et de développement du territoire est la responsabilité première des municipalités régionales de comté. Les MRC adoptent un schéma d'aménagement et de développement qui définit l'utilisation et les usages des territoires des municipalités qui en font partie. Le schéma est l'expression d'une vision commune du développement du territoire. Les ministères sont appelés à y contribuer, à l'adopter et par la suite à adapter leurs interventions afin de refléter les usages inscrits au schéma. Le schéma d'aménagement et de développement concilie à la fois les orientations nationales et les priorités territoriales des populations locales.

La FQM tient à rappeler que le processus d'élaboration et d'adoption du schéma d'aménagement et de développement est une démarche participative rigoureuse. Le schéma est le fruit d'un dialogue qui a comme point de départ l'identification des caractéristiques et des ressources d'un territoire, suivi d'une réflexion sur la vision d'avenir et qui intègre les orientations gouvernementales, entre autres. Les municipalités présentes sur le territoire de chaque MRC sont parties prenantes des travaux et les citoyens ont l'occasion de se prononcer sur les propositions formulées. Cette concertation permet d'établir un consensus régional. Cet outil privilégié de planification de l'aménagement et de développement du territoire guide les décisions pour plusieurs années, tout en restant dynamique et évolutif. En effet, il doit être revu périodiquement, ce qui sera le cas à la suite du dépôt des nouvelles orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. Lors de l'adoption du schéma, cette acceptabilité sociale donne des outils aux municipalités pour déterminer le type de développement souhaité et de fixer les périmètres de certaines activités.

La FQM tient également à souligner que le schéma n'est pas l'expression d'un seul niveau de gouvernement, mais bien le point de rencontre entre la vision développée par l'État dans ses orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) et les objectifs des collectivités régionales. En effet, le schéma devant obtenir l'aval du gouvernement pour entrer en vigueur, il est donc le fruit des échanges et des consensus entre les deux niveaux de gouvernement. Par ses orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), le gouvernement indique ses priorités quant à la gestion des territoires et les MRC les traduisent et les adaptent, dans la mesure où elles peuvent le faire conformément à la loi, en fonction des réalités locales et des objectifs des communautés. Comme indiqué, ce processus est ouvert et permet la participation du plus grand nombre d'intervenants concernés. Le schéma d'aménagement et de développement est donc l'outil tout indiqué pour concilier les différents intérêts sur le territoire et favoriser l'acceptabilité des projets et le bon voisinage des différents usages.

L'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* établit que le régime minier prévaut sur toute autre loi ou outil réglementaire. Malgré des revendications récurrentes, la demande historique du milieu municipal de mettre fin à la préséance de la *Loi sur les mines* et à reconnaître la primauté des schémas d'aménagement n'a pas été retenue. Cette demande a été formulée par la FQM à quelques reprises déjà, dont une lettre



ouverte du 16 septembre 2022³. La FQM insiste sur le principe de mettre fin à cette préséance et de positionner le municipal comme le gouvernement de proximité qu'il est.

L'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) se lit comme suit :

« 246. Aucune disposition de la présente loi, d'un plan métropolitain, d'un schéma, 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 la désignation sur carte d'un droit exclusif d'exploration, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales faite conformément à la *Loi sur les mines* ([chapitre M-13.1](#)), ainsi que le stockage de gaz fait conformément à la *Loi sur le stockage de gaz naturel et sur les conduites de gaz naturel et de pétrole* ([chapitre S-34.1](#)). ».

Le projet de loi prévoit que la ministre peut imposer des conditions et des obligations à un détenteur de droit exclusif d'exploration pour motif d'intérêt public ou de conciliation des utilisations et de la protection du territoire. Le schéma d'aménagement et de développement devient dès lors la référence qui permettra à la ministre de poser ces conditions.

Recommandation n°1

Modifier la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en abrogeant l'article 246 qui donne préséance à la *Loi sur les mines* sur les schémas d'aménagement et de développement des MRC, de même que sur les règlements de zonage et de lotissement des municipalités. Cela afin de reconnaître le schéma d'aménagement et de développement comme le document déterminant les différents usages sur le territoire pour l'ensemble des acteurs et intervenants.

2.2 TERRITOIRES INCOMPATIBLES AVEC L'ACTIVITÉ MINIÈRE (TIAM) RECONNUS

Depuis le 14 décembre 2016, les MRC peuvent délimiter des TIAM dans leur schéma d'aménagement et de développement, conformément à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Déjà, plusieurs MRC se sont prévaluées de cette démarche et d'autres pourraient suivre.

Ces territoires identifiés sont ceux sur lesquels la viabilité des activités qui s'y déroulent serait compromise par les impacts engendrés par l'activité minière. Cette mesure évite les conflits d'usage et assure une prévisibilité à la fois pour les communautés et pour les entreprises d'exploration, de prospection et d'exploitation minière.

Depuis déjà quelques années, la FQM demande de prendre en compte de façon prioritaire l'identification des TIAM proposée par les MRC lorsque ceux-ci sont appuyés par des planifications régionales et des consultations citoyennes. La conciliation des usages sur le territoire et la responsabilité des municipalités et des MRC sont au cœur des revendications. C'est avec satisfaction que la FQM constate que le projet de loi le reconnaît.

³ Voir Lettre en annexe

Les nouvelles Orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), présentées le 22 mai 2024, entreront en vigueur le 1^{er} décembre prochain. Ces Orientations permettent la mise en œuvre de la *Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire* pour un aménagement durable du territoire. La vision poursuivie par cette politique et les OGAT qui en découlent vise à ce que les Québécois soient fiers d'habiter des milieux de vie complets, de qualité et conviviaux répondant de manière efficace et efficiente à leurs besoins, en milieu urbain comme en milieu rural.

Parmi les neuf orientations, la septième vise à « Assurer une cohabitation harmonieuse de l'activité minière avec les autres utilisations du territoire ».

Elle comporte deux objectifs, soit de protéger les activités que les MRC considèrent comme incompatibles avec l'activité minière et d'harmoniser les usages afin de valoriser les ressources minérales sans nuire aux personnes, ou à l'environnement.

Les municipalités et les MRC ont les compétences pour prendre les meilleures décisions en matière d'aménagement et de développement de leur territoire. Elles sont les mieux placées pour connaître les besoins et identifier les moyens de répondre aux besoins de leurs citoyens maintenant et pour l'avenir de leur communauté. Le tout, en prenant en considération de très nombreux paramètres.

La FQM insiste pour que le gouvernement du Québec soutienne et implique davantage les communautés d'accueil dans les projets qui touchent leur territoire. L'aménagement et la protection du territoire, quand il est question de gros ouvrages et de projets miniers, entre autres, exigent que les autorités prennent les moyens pour protéger l'eau douce, les ressources d'eau potable et les milieux naturels d'intérêt présents. Les TIAM donnent ce pouvoir aux MRC.



3. ACCEPTABILITÉ SOCIALE ET PARTICIPATION DES MUNICIPALITÉS

3.1 ACCEPTABILITÉ SOCIALE : D'ABORD DANS LES RÉGIONS CONCERNÉES AVEC LES ÉLUS

L'acceptabilité sociale des projets d'exploration, de prospection et d'exploitation minière est une condition essentielle. La mobilisation des municipalités et MRC concernées augmente significativement la probabilité de succès et les retombées qui en découleront. Comme mentionné précédemment, la reconnaissance de la démarche participative qu'est l'adoption du schéma d'aménagement et de développement jette les bases d'une certaine acceptabilité sociale.

Le premier ministre s'est déjà engagé à ce qu'aucun projet minier ne voie le jour sans acceptabilité sociale. Une simple promesse ne suffit pas, bien entendu. Le projet de loi 63 prévoit des mécanismes pour que les projets d'exploration, de prospection et d'exploitation minière soient soumis à la consultation du public. Il est incontournable que les instances municipales soient engagées dès les premiers jalons d'un projet d'exploration et jusqu'à ce que tous les engagements soient réalisés.

Le projet de loi vise à ce que la prospection, l'exploitation et la transformation des substances minérales se réalisent dans une perspective de développement durable et d'économie circulaire, tout en assurant une juste répartition de la richesse ainsi créée aux citoyens du Québec. La FQM estime que les élus municipaux des régions où se dérouleront les projets doivent être impliqués tout au long du processus et que cela doit être une condition importante inscrite dans la loi.

La FQM propose deux ajouts pour faire un pas de plus dans la confirmation de cette collaboration incontournable.

Recommandation n° 2

Modifier l'article 7 qui modifie l'article 17 de la *Loi sur les mines* par l'ajout de la phrase suivante à la fin du troisième alinéa : « La planification de l'exploitation des ressources minières sera réalisée en collaboration avec les municipalités et MRC du Québec qui sont les responsables de la planification de l'aménagement et de développement de leur territoire ».

Le projet de loi prévoit que le locataire d'un bail minier doit mettre en place un comité de suivi pour favoriser l'implication de la communauté locale dans les 30 jours de la délivrance du bail. Le mandat du comité sera déterminé par règlement. C'est le locataire qui choisit les membres du comité selon la méthode qu'il détermine.

Comme les MRC sont responsables de la planification et du développement territorial, social et économique, il est essentiel qu'un représentant de la MRC fasse partie du comité. Ce représentant doit être désigné par la MRC elle-même. Le comité devrait aussi permettre de compter sur un représentant de chacune des municipalités touchées par le projet.



La participation de la MRC à ce comité permettra d'avoir une perspective du développement de l'ensemble de son territoire et de soutenir les municipalités. La composition du comité ne doit pas être laissée au bon vouloir de l'entrepreneur locataire d'un bail minier.

Recommandation n° 3

Modifier l'article 46, qui modifie l'article 101.0.3 de la *Loi sur les mines* en ajoutant que le comité formé par le locataire doit être composé d'un représentant de la MRC et de chaque municipalité touchée par le projet, lesquels sont dûment autorisés par l'autorité municipale qu'ils représentent. Ceci assurera que la MRC et la municipalité seront impliquées dès la phase de conception et tout au long du processus, jusqu'à l'exécution complète des travaux prévus par le plan de réaménagement et de restauration.

L'article se lirait comme suit :

« 101.0.3. Le locataire constitue un comité de suivi, dont le mandat est déterminé par règlement, pour favoriser l'implication de la communauté locale dans les 30 jours de la délivrance du bail, sauf si un comité a déjà été constitué pour le même projet.

Sous réserve de l'alinéa suivant, les membres du comité sont choisis selon la méthode déterminée par le locataire.

Le locataire détermine le nombre de représentants qui composent le comité. Cependant, le comité est composé d'un représentant de la MRC et de chaque municipalité touchée par le projet, lesquels sont dûment autorisés par l'autorité municipale qu'ils représentent, d'un représentant du milieu économique, d'un citoyen et, le cas échéant, d'un représentant de chacune des nations ou des communautés autochtones consultées, selon le cas, par le gouvernement à l'égard de ce projet. Le comité doit être constitué majoritairement de membres indépendants du locataire. Tous doivent provenir de la région où se trouve le bail minier.

Le ministre peut toutefois autoriser une composition différente du comité si le locataire lui démontre l'impossibilité de trouver un représentant de chaque milieu.

Le comité est maintenu jusqu'à l'exécution complète des travaux prévus par le plan de réaménagement et de restauration. »



3.2 ÉQUITÉ DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

La FQM juge important que les efforts soient concentrés sur des projets porteurs situés dans les territoires les plus favorables à leur développement et à leur éventuelle mise en œuvre. Pour la FQM, cela passe nécessairement par l’outil de planification et du territoire qu’est le schéma d’aménagement et de développement. Ainsi, la vision de développement du territoire prévoit le type d’activité souhaitée et établit les conditions pour le faire.

Le projet de loi demande aux locataires de déposer des études de faisabilité économiques incluant l’économie circulaire. Cela semble répondre en partie à la volonté exprimée, en autant que ces études réfèrent au schéma.

La réalisation d’un projet minier d’envergure exige beaucoup de la municipalité qui l’accueille. Un tel projet a une durée de vie très longue, tant que la ressource est là et que les retombées financières sont satisfaisantes. Il est essentiel de favoriser l’équité, l’acceptabilité sociale et d’avoir des retombées très concrètes dans la communauté.

L’exploitation des ressources énergétiques est planifiée de concert avec les communautés qui sont appelées à considérer les effets à court, moyen et long terme sur le territoire et la population. Les ressources minières, elles, sont non renouvelables et il faut penser à une vision d’avenir. Comment soutenir équitablement les communautés dont l’activité économique dépend de l’industrie minière en sachant que les ressources se tariront éventuellement ?

La mise en place d’outils de diversification économique destinés aux municipalités dans lesquelles les mines sont opérées permettrait d’intervenir sur les infrastructures locales et de pérenniser certains investissements. Cela stimulera le développement social et économique des communautés d’accueil pour la durée des opérations minières, favorisera la transformation des ressources et jettera les bases d’une résilience future. Par exemple, un fonds de diversification économique pourrait favoriser les mécanismes d’accueil, d’habitation et d’intégration de la main-d’œuvre actuelle tout en soutenant des activités de deuxième et de troisième transformation. Cela pourrait aussi être utilisé pour soutenir la formation et le développement d’activités économiques complémentaires pour les générations futures.

Plutôt que d’attendre et de repousser la mise en place d’outils de développement de plusieurs années, une telle approche permettrait de mettre des conditions gagnantes à une nécessaire résilience.

Par ailleurs, le projet de loi indique que les promoteurs de projets miniers doivent élaborer et déposer à la ministre une étude d’opportunité économique et de mise en marché portant notamment sur l’intégration de l’exploitation envisagée dans une économie circulaire. L’économie circulaire consiste, dans le projet de loi, en la revalorisation des résidus miniers. L’exploitation se réalise là où se trouve la ressource et les activités de transformation se réalisent ailleurs, très souvent à l’extérieur du Québec. Il y aurait lieu de demander aux promoteurs d’analyser les opportunités de deuxième et troisième transformation dans ces régions afin de maximiser les retombées dans les communautés où se trouve la ressource.



Recommandation n° 4

Prévoir des modalités pour que les municipalités disposent d'un fonds de diversification économique qui stimulera le développement économique et les activités complémentaires. Cela permettra d'assurer la vitalité et la qualité de vie pendant et après les opérations minières. Une telle approche serait équitable envers les régions qui mettent leurs ressources naturelles, non renouvelables, au service de l'économie québécoise.

Recommandation n° 5

De modifier le projet de loi pour que l'étude déposée à la ministre d'opportunité économique et de mise en marché portant notamment sur l'intégration de l'exploitation envisagée dans une économie circulaire comprenne un volet des retombées potentielles pour la région et porte également sur les possibilités de deuxième et troisième transformation dans la ou les communautés où la ressource est extraite.

3.3 DIFFUSION DE LA CONNAISSANCE

L'exploitation des ressources naturelles est une activité économique du secteur primaire. Une portion du territoire québécois a été développé grâce à cette industrie. Depuis longtemps, le Québec exploite ses ressources contribuant ainsi au développement des régions. Toutefois, force est d'admettre que l'image des activités minières souffre de plusieurs préjugés, particulièrement dans les grands centres et les médias nationaux, qui ne tiennent pas compte des changements apportés aux procédures d'extraction et d'exploitation. De graves erreurs ont été commises, il ne s'agit pas de les oublier, mais tout comme la majorité des activités industrielles, les choses ont changé. Aussi, le niveau de connaissance de la population du Québec face à l'industrie minière semble défaillant ou basé sur des pratiques inadéquates ou passées de certaines entreprises. Les normes et la réglementation sont maintenant plus respectueuses de l'environnement et l'industrie est amenée à se doter des meilleures pratiques, mais la population n'est pas au fait. Pour une meilleure connaissance et adhésion de la population, il serait pertinent d'intégrer ou de mettre à jour la formation générale de base des élèves. L'éducation est le vecteur d'une connaissance générale de la société, du territoire et de la culture québécoise.

Recommandation n° 6

Que le gouvernement du Québec mandate le ministère de l'Éducation pour réviser ou intégrer des notions générales objectives et à jour de l'importance de l'activité minière, dans les cours de géographie, d'histoire ou d'économie. Des activités d'information et de sensibilisation auprès de la population de l'ensemble du Québec pourraient aussi soutenir le processus de consultation et d'acceptabilité sociale.



4. SABLIERES ET GRAVIÈRES

4.1 ENTENTES DE DÉLÉGATION

La FQM a déjà fait des représentations afin que l'extraction de sable et de gravier à des fins municipales et pour la construction et l'entretien de routes appartenant à l'État soit considérée comme une activité distincte des activités minières. Cette distinction permet aux municipalités et aux MRC de procéder avec moins de contraintes et davantage de flexibilité pour rencontrer leurs besoins et obligations.

Rappelons que 40 MRC sont délégataires de la gestion du sable et gravier. Le 8 septembre 2020, la FQM, l'UMQ, le MAMH et le MRNF ont signé une *entente de principe sur la délégation de la gestion foncière et de la gestion de l'exploitation du sable et gravier sur les terres du domaine de l'État*, qui prévoyait un partage 50/50 des revenus provenant des baux. Les travaux réalisés au cours des dernières années démontrent qu'en réalité, les MRC assument 67 % des coûts et ne reçoivent que 50 % des revenus.

Or, les modifications prévues à l'article 140 de la *Loi sur les mines* auront un impact indésirable sur ces ententes. En effet, les compagnies forestières, qui déjà ne paient pas la redevance de 0,50 \$ la tonne, n'auraient plus à demander de baux non exclusifs (BNE).

La FQM ne peut être d'accord avec une telle modification. La privation d'informations aussi importantes empêchera la MRC d'exercer son pouvoir de planification et de contrôle de son territoire. L'émission des baux contribue à fournir à la MRC de l'information sur les activités en cours sur son territoire et sur l'état des ressources. Si la MRC n'a plus à émettre de BNE, elle ne recevra plus certaines informations critiques, comme le suivi des volumes exploités en forêt et l'information sur la localisation des sites pour des besoins autres (urgences, bris de chemin, réparations, etc.).

L'analyse d'impacts réglementaire⁴ estime que « c'est une charge importante et non rentable pour les MRC signataires de l'entente de délégation de la gestion du sable et de gravier sur les terres du domaine de l'État. Il est proposé de retirer l'obligation de transmettre un rapport d'extraction pour les titulaires de BNE délivrés pour la réalisation des activités d'aménagement forestier. ».

L'analyse de la FQM de cette mesure diffère. En effet, s'il s'agit d'un allègement administratif et financier pour les entreprises, cela constitue quand même une modification unilatérale du contrat liant les MRC délégataires au gouvernement. En plus de la perte d'information importante pour la gestion du territoire, donc de capacité d'agir sur leur territoire, c'est aussi une perte de revenus significative pour les MRC.

À titre d'exemple, dans une MRC, nous avons simulé l'impact financier si cette modalité avait été appliquée en 2022-2023 et en 2024-2025, c'est une perte de 32 328 \$. Voici la démonstration :

Depuis 2014, la MRC est délégataire de la gestion du sable/gravier en terres publiques. La dernière entente de délégation de la gestion du sable/gravier a été renouvelée le 1^{er} janvier 2021 pour une

⁴ EN LIGNE https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2024-0051_air.pdf ; consulté le 11 septembre 2024



durée de 5 ans. À ce titre, elle émet les baux d'exploitation des bancs (344 \$) et collecte les redevances (50¢ la tonne) au nom du ministère.

Les compagnies forestières ne payaient pas la redevance de 50 ¢ la tonne. Désormais, elles ne paieront pas non plus de bail (344 \$). Cette modification aura pour effet de priver la MRC de revenus substantiels. À titre d'exemple concret, cette MRC a émis en 2023-2024 20 baux à 327 \$ et en 2022-2023, 84 baux à 307 \$.

Une autre MRC a une moyenne, au cours des cinq dernières années de 85 BNE annuellement, ce qui fait plus de 25 000 \$ de pertes financières.

La question des travaux de restauration mérite aussi qu'on s'y arrête. En ce moment, il se fait très peu de restauration. Il existe un programme d'aide pour la restauration de sites, le programme d'aide financière pour la remise en état de sablières et de gravières, mais les sommes octroyées sont minimales, peu réalistes vu les coûts élevés souvent liés à la distance des sites. Les MRC sont donc contraintes à utiliser les fonds cumulés par l'émission des droits d'exploitation pour financer les projets de restauration et les budgets disponibles seront donc revus à la baisse si le projet de loi est adopté tel quel. La situation commande une analyse plus fine avant d'adopter cette mesure.

Comme les analyses d'impact ne sont pas concluantes, la FQM considère qu'il serait nécessaire de ne pas procéder à la modification avant que la lumière soit faite sur les conséquences d'une telle mesure. Nous suggérons à la ministre de confier ce mandat au comité sur le renouvellement des ententes de délégation qui réunit les partenaires concernés avant de procéder.

Recommandation n° 7

Surseoir à l'article 56 qui modifie l'article 140 de la *Loi sur les mines* pour permettre une analyse des impacts sur les MRC délégataires et négocier les nouvelles ententes de délégation en tenant compte de l'ensemble des éléments.

4.2 ENTRETIEN D'UN OUVRAGE DE L'ÉTAT – CONSULTER LA MRC

Le projet de loi octroie d'importants pouvoirs à la ministre. Le libellé de l'article 140.0.1 prévoit que la ministre pourrait permettre à un autre ministre d'extraire des substances minérales de surface pour la construction ou l'entretien d'un ouvrage de l'État. La FQM considère que ce pouvoir peut comporter des risques importants quant au respect des prérogatives des municipalités quant à l'utilisation de leur territoire. Afin de notamment respecter les choix inscrits dans les schémas d'aménagement, la consultation de la MRC ne devrait en aucun cas être mise de côté.



Recommandation n° 8

Ajouter, à l'article 57 du projet de loi qui insère l'article 140.0.1 à la *Loi sur les mines* soit modifié afin de prévoir un mécanisme de consultation de la MRC avant que la ministre puisse donner son autorisation.

4.3 SABLIERES ET GRAVIÈRES - MESURES DE CONCILIATION ET DE COHABITATION

Au fil des ans, la FQM a fait des représentations pour s'assurer d'une cohabitation harmonieuse entre les exploitants de carrières sablières et le milieu de vie des citoyens. Que ce soit le niveau sonore, la protection de l'eau potable et autres milieux hydriques, la localisation par rapport à une route ou autre. Aussi, le gouvernement devrait s'assurer de l'accord de la MRC avant de permettre la réalisation d'un projet de ce genre sur le territoire.

La possibilité d'identifier des territoires incompatibles avec l'activité minière est une réponse à certaines préoccupations. Le projet de loi ne vise pas à préciser ou ajouter des règles à cet égard. Néanmoins, la FQM attire l'attention des membres de la commission sur l'importance de donner les moyens aux municipalités d'assurer la quiétude de leurs citoyens. Dans les travaux pour établir des règlements, la FQM sera attentive à ces éléments.

CONCLUSION

La FQM souligne la volonté de la ministre de faire une mise à jour importante de la *Loi sur les mines* en misant sur la conciliation des usages du territoire. Plusieurs propositions font écho à des demandes formulées par le milieu municipal.

Toutefois, comme indiqué d'entrée de jeu dans ce mémoire, la principale demande n'a pas été retenue. Il s'agit de mettre fin à la préséance de la *Loi sur les mines* et à reconnaître le schéma d'aménagement et de développement comme principal outil de planification de l'utilisation du territoire.

L'acceptabilité sociale est essentielle pour un développement harmonieux du territoire et de l'activité minière. Le processus d'élaboration des schémas d'aménagement et de développement est un modèle de dialogue allant de l'information à la consultation, puis à l'établissement d'une concertation régionale pour enfin déterminer la vision du développement d'un territoire. Le schéma d'aménagement et de développement est donc un outil qui peut contribuer à l'acceptabilité d'un usage dans une communauté.



RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1

Modifier la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* en abrogeant l'article 246 qui donne préséance à la *Loi sur les mines* sur les schémas d'aménagement et de développement des MRC, de même que sur les règlements de zonage et de lotissement des municipalités. Cela afin de reconnaître le schéma d'aménagement et de développement comme le document déterminant les différents usages sur le territoire pour l'ensemble des acteurs et intervenants.

Recommandation n° 2

Modifier l'article 7 qui modifie l'article 17 de la *Loi sur les mines* par l'ajout de la phrase suivante à la fin du troisième alinéa : « La planification de l'exploitation des ressources minières sera réalisée en collaboration avec les municipalités et MRC du Québec qui sont les responsables de la planification de l'aménagement et de développement de leur territoire ».

Recommandation n° 3

Modifier l'article 46, qui modifie l'article 101.0.3 de la *Loi sur les mines* en ajoutant que le comité formé par le locataire doit être composé d'un représentant de la MRC et de chaque municipalité touchée par le projet, lesquels sont dument autorisés par l'autorité municipale qu'ils représentent. Ceci assurera que la MRC et la municipalité seront impliquées dès la phase de conception et tout au long du processus, jusqu'à l'exécution complète des travaux prévus par le plan de réaménagement et de restauration.

L'article se lirait comme suit :

« 101.0.3. Le locataire constitue un comité de suivi, dont le mandat est déterminé par règlement, pour favoriser l'implication de la communauté locale dans les 30 jours de la délivrance du bail, sauf si un comité a déjà été constitué pour le même projet.

Sous réserve de l'alinéa suivant, les membres du comité sont choisis selon la méthode déterminée par le locataire.

Le locataire détermine le nombre de représentants qui composent le comité. Cependant, le comité est composé d'un représentant de la MRC et de chaque municipalité touchée par le projet, lesquels sont dument autorisés par l'autorité municipale qu'ils représentent, d'un représentant du milieu économique, d'un citoyen et, le cas échéant, d'un représentant de chacune des nations ou des communautés autochtones consultées, selon le cas, par le gouvernement à l'égard de ce projet. Le comité doit être constitué majoritairement de membres indépendants du locataire. Tous doivent provenir de la région où se trouve le bail minier.

Le ministre peut toutefois autoriser une composition différente du comité si le locataire lui démontre l'impossibilité de trouver un représentant de chaque milieu.



Le comité est maintenu jusqu'à l'exécution complète des travaux prévus par le plan de réaménagement et de restauration. »

Recommandation n° 4

Prévoir des modalités pour que les municipalités disposent d'un fonds de diversification économique qui stimulera le développement économique et les activités complémentaires. Cela permettra d'assurer la vitalité et la qualité de vie pendant et après les opérations minières. Une telle approche serait équitable envers les régions qui mettent leurs ressources naturelles, non renouvelables, au service de l'économie québécoise.

Recommandation n° 5

De modifier le projet de loi pour que l'étude déposée à la ministre d'opportunité économique et de mise en marché portant notamment sur l'intégration de l'exploitation envisagée dans une économie circulaire comprenne un volet des retombées potentielles pour la région et porte également sur les possibilités de deuxième et troisième transformation dans la ou les communautés où la ressource est extraite.

Recommandation n° 6

Que le gouvernement du Québec mandate le ministère de l'Éducation pour réviser ou intégrer des notions générales objectives et à jour de l'importance de l'activité minière, dans les cours de géographie, d'histoire ou d'économie. Des activités d'information et de sensibilisation auprès de la population de l'ensemble du Québec pourraient aussi soutenir le processus de consultation et d'acceptabilité sociale.

Recommandation n° 7

Surseoir à l'article 56 qui modifie l'article 140 de la *Loi sur les mines* pour permettre une analyse des impacts sur les MRC délégataires et négocier les nouvelles ententes de délégation en tenant compte de l'ensemble des éléments.

Recommandation n° 8

Ajouter, à l'article 57 du projet de loi qui insère l'article 140.0.1 à la *Loi sur les mines* soit modifié afin de prévoir un mécanisme de consultation de la MRC avant que la ministre puisse donner son autorisation.

OPINIONS

Projets miniers

Mettre fin à la préséance de la *Loi sur les mines*



PHOTO ROBERT SKINNER, ARCHIVES LA PRESSE

« Le refus des fonctionnaires du MERN de protéger le mont Rigaud et les zones de recharge d'eau souterraine de la MRC de Vaudreuil-Soulanges est tout simplement inacceptable », écrit l'auteur.

Avec l'engouement pour les minéraux critiques nécessaires notamment à l'électrification des transports, de nouveaux projets miniers se rapprochent de nos collectivités et s'installent dorénavant dans des milieux beaucoup plus densément peuplés.

Publié le 16 sept. 2022



JACQUES DEMERS

Président de la Fédération québécoise des municipalités et préfet de la MRC de Memphrémagog, et huit autres signataires*

Malheureusement, cet engouement pose un problème et le réflexe du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) de décider seul lors de l'établissement d'une mine sur un territoire mène constamment à des problèmes. Une mine ne peut s'établir sans l'implication de la communauté d'accueil et les décisions ne peuvent plus se prendre seulement à Québec.

En 2016, l'Assemblée nationale modifiait la loi donnant le pouvoir aux MRC (municipalités régionales de comté) d'identifier des territoires incompatibles avec l'activité minière (TIAM) dans leur schéma d'aménagement. Comme le prévoit aussi la Loi, les schémas doivent obtenir l'aval de Québec pour entrer en vigueur. Avec tous les problèmes qui font régulièrement la manchette, force est de constater que l'approche extrêmement limitative axée essentiellement sur l'exploitation de la ressource adoptée par le MERN pour la mise en œuvre de cette mesure empêche une protection raisonnable et justifiée de nos territoires et de nos collectivités.

Par exemple, le refus des fonctionnaires du MERN de protéger le mont Rigaud et les zones de recharge d'eau souterraine de la MRC de Vaudreuil-Soulanges est tout simplement inacceptable. La MRC, en collaboration avec des chercheurs universitaires, a démontré les importants risques de contamination de cette source qui, rappelons-le, approvisionne chaque jour près de 100 000 citoyens de 18 des 23 municipalités de la région. La sécurité de l'approvisionnement et la qualité de l'eau

potable dans le contexte des changements climatiques devraient être une priorité, plutôt que de privilégier les minières au détriment de l'intérêt des collectivités.

Les situations difficiles dans des MRC comme celles d'Argenteuil, des Laurentides ou Papineau sont d'autres exemples probants que la façon de faire actuelle du Ministère est désuète et doit être revue rapidement.

Cette situation, la grande diversité de notre territoire et les différents usages de celui-ci nous confirment encore une fois que le « mur-à-mur » décidé par Québec est inapplicable et que les conflits d'usage sur nos territoires se multiplieront si aucune action n'est prise par le prochain gouvernement. Des partis politiques s'engagent à assurer l'acceptabilité sociale de tout nouveau projet minier, mais cette responsabilité ne peut plus être l'apanage de Québec.

À ce chapitre, le gouvernement du Québec a identifié la façon de faire en ce domaine dans sa Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire publiée le 6 juin dernier : « rapprocher la prise de décision au plus près des citoyens et coordonner nos actions en nous assurant de leur cohérence, notamment en valorisant le rôle intégrateur joué par le schéma d'aménagement et de développement ». Le schéma d'aménagement est le document qui doit concilier les priorités locales et nationales quant à la gestion du territoire, ce qui signifie la fin de la préséance archaïque de la *Loi sur les mines* et de la gestion centralisée du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles sur le territoire et le sous-sol du territoire.

En clair, la décision ne peut plus relever de la seule discrétion du ministre, elle doit être le fruit d'un échange politique entre ce dernier et les membres du conseil de la MRC, un échange permettant aux deux parties de communiquer et de concilier leur vision et leurs objectifs quant à l'utilisation durable du territoire.

Fortes de leur expérience acquise depuis maintenant 40 ans, les MRC et les municipalités locales ont démontré qu'elles sont en mesure de planifier leur territoire pour maximiser l'acceptation sociale des projets et le développement durable de leur territoire. Il n'est pas question d'interdire une activité de l'ensemble de nos territoires, mais de prendre les mesures nécessaires pour arrimer l'exploitation minière avec les

préoccupations de nos communautés, de mieux tenir compte des réalités de l'ensemble de nos régions.

La Fédération québécoise des municipalités interpelle donc aujourd'hui l'ensemble des formations politiques à s'engager à réformer le processus des TIAM et à reconnaître la préséance des schémas d'aménagement sur les autres planifications territoriales pour assurer le respect des intérêts de nos collectivités. Pour les préfets et les maires du Québec, c'est la voie à suivre pour optimiser la gestion du territoire au Québec et assurer une utilisation durable de celui-ci.

*** Cosignataires : Benoit Lauzon, maire de Thurso et préfet de la MRC Papineau ; Patrick Bousez, maire de Rivière-Beaudette et préfet de la MRC de Vaudreuil-Soulanges ; Marc L'Heureux, maire de Brébeuf et préfet de la MRC des Laurentides ; Isabelle Perreault, mairesse de Saint-Alphonse-Rodriguez et préfète de la MRC de Matawinie ; Chantal Lamarche, préfète de la MRC de La Vallée de la Gatineau ; Scott Pearce, maire du Canton de Gore et préfet de la MRC Argenteuil ; André Genest, préfet de la MRC des Pays-des-Haut ; Marc Carrière, préfet de la MRC des Collines-de-l'Outaouais**

Qu'en pensez-vous? Exprimez votre opinion

© La Presse Inc. Tous droits réservés.