
Réforme 2010 de la Loi sur les mines du Québec

Projet de loi 79 : Révision et recommandations soumises par

l'Initiative boréale canadienne

18 avril 2010¹

L'Initiative boréale canadienne (IBC) félicite le gouvernement du Québec de sa nouvelle *Stratégie minérale* et de sa vision d'un développement économique harmonieux favorisant le progrès social et la protection de l'environnement. Nous croyons également qu'une réforme de la *Loi sur les mines* est nécessaire afin d'intégrer un secteur minier plus sain dans un contexte de développement durable, d'élaborer efficacement les plans d'aménagement du territoire et de respecter les droits et intérêts des peuples autochtones, aussi conformément au *Plan Nord*² du Québec.

Le besoin urgent d'une réforme en profondeur de la *Loi sur les mines* et de l'administration du secteur minier a été mis en évidence dans plusieurs rapports émanant de différentes sources, allant du rapport³ 2009 du Vérificateur général sur le secteur minier à l'analyse *Pour que le Québec ait meilleure mine/Réforme en profondeur de la loi sur les mines du Québec*⁴ réalisée par Ecojustice pour le compte de la coalition *Pour que le Québec ait meilleure mine*.

Nous joignons notre voix à celles-ci qui appellent à une réforme de la *Loi sur les mines* du Québec afin que soient rendues obligatoires des conditions modernes permettant de soutenir les communautés et de favoriser un environnement durable et que soient créées de réelles stimulations encourageant les compagnies à appliquer des pratiques exemplaires durant le cycle complet d'exploration et d'exploitation.

Nous soutenons l'analyse étendue et les recommandations présentées par Ecojustice. Cependant, notre soumission est axée sur des recommandations permettant de concilier les différents intérêts en respectant les droits des peuples autochtones, en mettant en œuvre des processus de consultation sérieux et en intégrant l'exploration minière dans l'élaboration de plans régionaux d'aménagement du territoire. Nous avons élaboré ces recommandations en nous concentrant sur des approches cohérentes et concurrentielles aux pratiques exemplaires que l'on voit apparaître dans des juridictions minières comparables.

CONTEXTE

L'Initiative boréale canadienne et l'importance de la région boréale.

L'Initiative boréale canadienne (IBC) se guide sur la Vision pour la *conservation de la forêt boréale*⁵ dont l'objectif est soutenu par des chefs de file industriels dans le secteur des ressources naturelles, par les Premières nations et des organisations de conservation. L'objectif collectif est de trouver un équilibre entre conservation et développement durable de la région boréale qui respecte les droits autochtones. Au cœur de ce cadre, la priorité est de travailler de concert avec les gouvernements et toutes les parties

¹ En cas de divergence avec la version anglaise du présent mémoire, la version anglaise a préséance sur la version française.

² <http://www.plannord.gouv.qc.ca/>

³ [http://www.cec.org/Storage/29/7750 Annexe 4 \(Rapport VG 2008-2009-TII-Chap02\).pdf](http://www.cec.org/Storage/29/7750%20Annexe%204%20(Rapport%20VG%202008-2009-TII-Chap02).pdf)

⁴ <http://www.ecojustice.ca/publications/reports/Quebec-meilleure-mine/attachment>

⁵ <http://www.borealcanada.ca/framework-full-f.php>

intéressées afin de protéger au moins la moitié de la région boréale et de mettre en place des pratiques mondialement reconnues en matière de gestion durable de l'autre moitié. Nous sommes très heureux de voir que le gouvernement du Québec, par l'annonce du premier Ministre Charest, s'est engagé à atteindre cet objectif dans l'élaboration du *Plan Nord*.

La région boréale est un moteur économique pour le Québec et ses communautés nordiques. La plupart de ces communautés tiennent aussi à un équilibre entre le développement et la protection du territoire. Nous croyons fermement que la planification d'un développement durable est à la fois la clé de la prospérité économique, du maintien de la vitalité culturelle et de l'intégrité écologique de la région boréale

RECOMMANDATIONS

1. La structure et le langage de la Loi sur les mines doivent être actualisés afin de les harmoniser avec la Loi sur le développement durable et la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier.

Le Québec a fait un certain nombre de progrès importants en matière de réglementation qui sont le reflet d'une approche de développement équilibrée et progressiste, en promulguant la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (Projet de loi 57)⁶ et la *Loi sur le développement durable*⁷. En élaborant un cadre intégré visant à harmoniser les pratiques d'affaires avec la protection des écosystèmes et la *Stratégie de développement durable* qui fait l'unanimité, ces initiatives représentent des exemples où l'industrie et le gouvernement partagent les outils nécessaires pour réduire les conflits et favoriser un développement responsable.

En addition à ces approches progressistes en matière de législation et de réglementation, le Québec, par son Plan Nord, a pris des engagements significatifs à l'échelle internationale en matière de conservation et de développement durable et qui auront des implications dans la gestion de tous les secteurs industriels y compris le secteur minier.

Par contre, de notre point de vue, les réformes au *Projet de loi 79* initialement proposées se cantonnent à l'administration des titres miniers, et une approche aussi restreinte ne peut aider ni l'industrie, ni les peuples autochtones, ni les nombreux intervenants.

Les objectifs visés dans la *Stratégie minérale* de 2009 afin de mieux intégrer l'industrie minière aux demandes et opportunités du monde moderne, en matière économique, environnementale et sociale, ne pourront être atteints que si la réforme de la *Loi sur les mines* répond explicitement à ces considérations. En conséquence, pour que le *Projet de loi 79* atteigne ces objectifs, nous proposons les recommandations suivantes :

- a) L'élaboration d'un préambule et de clauses d'introduction qui établissent des objectifs de développement durable (en accord avec l'approche de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* et la *Loi sur le développement durable*) ainsi que des références au cadre d'une approche de développement qui tienne compte des communautés et qui soit éco-responsable et inclue des plans publics et régionaux d'aménagement du territoire (*plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire*, conformément à la *Stratégie minérale* du Québec)
- b) L'application de dispositions spécifiques relatives à la recherche du consentement des peuples autochtones (conformément à la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*).
- c) L'élaboration de lignes directrices plus claires pour délivrer ou restreindre les titres miniers là où existent des conflits relatifs aux intérêts des communautés ou de l'environnement (voir section 2 ci-dessous).
- d) La prévision de dispositions apportant des solutions en cas de différends et de justes compensations lorsque des conflits légitimes surgissent.

Les sections suivantes mettent en évidence certains mécanismes que nous avons abordés et qui, selon nous, devraient être mis en place pour aboutir à une réforme efficace de la *Loi sur les mines* du Québec.

⁶ <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2010C3F.PDF>

⁷ <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2006C3F.PDF>

2. Les pratiques exemplaires et la sécurité d'investissement de l'industrie promues par un système de permis pour l'exploration et les titres miniers.

Dans un contexte d'exigences complexes et modernes en matière d'économie des ressources et d'aménagement du territoire, les droits miniers ne devraient être délivrés que lorsque les projets satisfont aux objectifs économiques, environnementaux et sociaux et ne rentrent pas en conflit avec les droits des peuples autochtones et des propriétaires privés.

Pour pouvoir atteindre ces objectifs, nous proposons l'établissement d'un système de permis afin de donner au gouvernement une plus grande marge de manœuvre avant de délivrer les droits miniers. En vertu de ce système, les compagnies obtiendraient le permis de prospecter et d'explorer en tant que titulaires mais n'obtiendraient pas immédiatement et automatiquement les droits miniers, comme c'est le cas maintenant en vertu d'un système minier désuet en libre accès. Une telle approche, communément appliquée dans de nombreux autres secteurs, protège l'intérêt public par une surveillance réglementaire sans désavantager les titulaires légitimes opérant d'une manière responsable.

Les systèmes de permis d'exploration sont maintenant en place dans plusieurs juridictions minières. La Province de l'Ontario a récemment adopté cette approche dont des variantes existent aussi en Alberta, dans les Territoires du Nord-Ouest ainsi que dans d'autres pays tels que la Nouvelle-Zélande. L'avantage clé d'un système de permis est qu'il permet aux gouvernements de remplir l'obligation légale de consultation auprès des peuples autochtones et de prendre, en ce qui concerne les demandes de permis, des décisions qui reflètent les consultations et les autres objectifs de la politique publique (comme la conservation). De notre point de vue, un système de permis doit être une condition préalable au consentement éclairé (voir Recommandation #3) et à l'assurance de conformité avec les plans d'aménagement du territoire (Recommandation #4).

Les systèmes de permis peuvent également être structurés soit par ordre de priorité aux premiers requérants (selon le principe « premier arrivé, premier servi »), soit dans le cadre d'un processus concurrentiel (les demandes de permis sont mises en compétition selon des critères donnés et la meilleure proposition obtient le permis). Le processus du premier arrivé offre un niveau d'avantage concurrentiel semblable à celui qu'offre le jalonnement actuel des claims miniers, à savoir que les requérants s'assurent de leur priorité en soumettant leurs demandes de permis avant leurs concurrents. S'il est correctement mis en place, ce système devrait placer les prospecteurs en meilleure position pour attirer et sécuriser les investissements une fois que les permis sont délivrés, puisque toute incertitude concernant le consentement préalable et éclairé des communautés autochtones ou des propriétaires privés, la conformité avec les plans d'aménagement du territoire, et toute source potentielle de conflit peuvent être traitées durant le processus de délivrance de permis.

Les conditions de délivrance de permis, les attentes des consultations et critères de plans de travail doivent correspondre aux niveaux d'activité et de perturbation et varier proportionnellement selon une échelle allant de critères minimaux pour la prospection à des exigences de plus en plus sévères pour les projets d'exploration intermédiaires et avancés. Rendre obligatoire une approche graduelle du processus de délivrance de permis est, à notre avis, un élément essentiel de la nouvelle loi sur les mines car elle permet d'harmoniser d'une manière claire, juste et prévisible le niveau d'activité et les

répercussions potentielles des perturbations avec les critères exigés des requérants, et de laisser place également aux attentes des parties prenantes et à leur participation active au processus.

3. La participation communautaire, les droits et intérêts des peuples autochtones dans le développement et l'exploration minière doivent être pris en compte.

Nous adhérons totalement à la direction de la politique de la *Stratégie minérale* pour favoriser « un développement minéral associé aux communautés et intégré dans le milieu »... pour diffuser l'information sur les titres miniers et assurer un usage plus équilibré du territoire. À notre point de vue, aborder le problème de la consultation et du consentement est crucial pour réduire les conflits et favoriser l'adhésion à l'exploration minière et le soutien aux secteurs miniers parmi les communautés touchées.

Les nouveaux critères, en vertu des articles 101-102, selon lesquels le titulaire d'un droit minier doit tenir une consultation publique, établir un comité de surveillance et assurer le respect des engagements qu'il a pris suite aux observations effectuées lors de la consultation publique, représentent des étapes importantes mais ne vont pas, selon nous, suffisamment loin pour solutionner les problèmes sous-jacents pour les raisons suivantes :

Tout d'abord, concernant l'étape d'exploration, la proposition du Projet de loi n'établit aucun critère pour informer ou consulter au préalable les communautés locales, ni pour consulter ou obtenir le consentement des peuples autochtones. Cette étape étant fréquemment celle où les conflits surgissent, il semble nécessaire de s'assurer non seulement que des lignes directrices existent mais aussi que des critères juridiques soient clairs afin d'éviter de tels conflits. D'une façon similaire, l'accès aux terres privées peut être élargi soit par des accords, soit dans quelques cas par des expropriations, mais la *Loi* ne prévoit aucun processus de règlement des différends lorsqu'il y a des conflits légitimes de valeurs.

D'autres juridictions, notamment celle de l'Ontario, ont amendé leur législation afin de prévoir des organismes habilités à régler les différends aux termes de la *Loi sur les mines* relatifs à la consultation des peuples autochtones, aux droits autochtones ou aux revendications des droits autochtones. La législation ontarienne désigne des personnes ou des organismes pour écouter les différends et faire au ministre les recommandations appropriées pour les régler. Le Québec devrait envisager d'établir ce type de mécanisme aux termes de la *Loi sur les mines* afin d'apporter des réponses spécifiques aux questions autochtones.

Une partie de la solution serait d'amender la *Loi sur les mines* afin d'exiger que les compagnies fournissent leurs plans de travail et analyses d'impact convenablement détaillés dans les demandes de permis qu'elles déposent en vertu du système de permis mentionné ci-dessus. Ces plans de travail seraient examinés par un représentant de l'organisme de réglementation afin de vérifier que les activités répondent aux normes approuvées, d'évaluer les impacts potentiels des activités et de favoriser les consultations avec les communautés des Premières nations qui pourraient être touchées.

Bon nombre de juridictions demandent aux compagnies d'exploration de monter des dossiers détaillés sur leurs plans de travail, préalablement à la délivrance d'autorisation, pour certains types de travaux tels que le forage, le dynamitage ou d'autres activités qui engendrent des perturbations au sol. Par exemple, la province de Terre-Neuve-et-Labrador exige des requérants qu'ils présentent leurs plans de travail et obtiennent les délivrances de permis à la fois de la province et des autorités Inuit, avant d'entreprendre tout travail d'exploration dans la région du Nunatsiavut, dans le Nord du Labrador.

Lorsque les communautés locales soulèvent des questions préoccupantes, leurs suggestions peuvent être transmises aux requérants qui ont alors la possibilité de choisir de modifier la portée ou les échéances de travail dans leur demande de permis qu'ils soumettent de nouveau aux fins de réexamen. Lorsque des objections fondamentales s'élèvent, le projet ne peut se poursuivre.

Tel que mentionné plus haut, ce système harmonise les niveaux de planification du travail requis, les niveaux d'analyse d'impacts et d'activité de consultation avec les niveaux de l'activité proposée et de la nature des impacts. Au fur et à mesure de l'avancement du projet dans son cycle minier, de l'exploration initiale à l'exploitation de la mine, des plans de travail plus détaillés proportionnels à la progression et à l'intensité des travaux pourront être exigibles dans la poursuite de l'analyse du projet (soumissions de demandes de permis suivies de consultations des Premières nations) sur une base annuelle ou au gré des demandes.

Selon notre évaluation, le système de permis pour l'exploration et les titres miniers existant au Québec n'accorde guère de souplesse ni de marge de manœuvre au gouvernement dans la réglementation de l'activité d'exploration. Actuellement, il existe peu de mécanismes proactifs qui protègent les intérêts publics et règlent les différends entre les titulaires de claims miniers et les autres parties. À cet égard notons que l'une des principales motivations de la réforme ontarienne était d'assurer que le gouvernement ait les outils nécessaires pour régler les différends afin d'éviter que ce qui est survenu dans le cas de *Platinex*, où un Conseil de Bande entier a préféré purger des peines d'emprisonnement plutôt que de permettre l'exploration près de leur communauté.

L'élaboration d'un processus, d'après le modèle de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ)⁸ qui permet aux communautés autochtones d'examiner les demandes de permis d'exploration et d'activités minières au fur et à mesure de l'avancement des projets, a beaucoup plus de chances que le système actuel de restaurer la confiance et de réduire les conflits et l'incertitude des communautés, de l'industrie et des investisseurs.

4. Les activités faisant l'objet de permis doivent se conformer à des plans d'aménagement du territoire.

La *Stratégie minérale* identifie des objectifs efficaces de gestion et de préservation des territoires auxquels elle s'applique, elle continue également à appuyer la création d'aires protégées et à y limiter l'activité minérale. Dans l'optique d'un meilleur équilibre dans les usages du territoire, l'article 304, qui accroît le pouvoir du ministre pour planifier l'aménagement du territoire et délimiter des zones pouvant ou non être soustraites à l'activité minérale, est donc une première étape importante.

Il est dans l'intérêt du plus grand nombre que l'exploration minière se déroule en vertu d'un cadre élargi de politique d'aménagement du territoire au sein duquel s'équilibrent la conservation et le développement et qui garantisse la protection de l'environnement et des valeurs culturelles des peuples autochtones ainsi que l'atteinte d'autres objectifs de la politique publique.

⁸ <http://www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/mil-nordique/deuxregimes.htm>

Afin de parvenir à cet objectif, le gouvernement devrait exiger une planification complète de l'aménagement du territoire avant de délivrer de nouveaux titres miniers. Ceci permettrait d'éviter des conflits entre le secteur minier et les autres usagers du territoire, d'optimiser les besoins en matière d'infrastructure et d'aider le gouvernement à remplir ses obligations envers les peuples autochtones.

Plusieurs juridictions au Canada ont des systèmes réglementaires en vertu desquels la conformité aux plans d'aménagement du territoire est une condition préalable à toute délivrance de permis d'exploration. D'autres juridictions, y compris le Yukon et la Colombie-Britannique, reconnaissent de plus en plus la nécessité d'une meilleure approche en matière d'aménagement du territoire afin d'éviter les impasses issues des sollicitations concurrentes.

Une telle approche se fait communément dans d'autres secteurs d'exploitation. La nécessité de planification préalable à tout développement industriel a été reconnue par le secteur forestier national au dernier Congrès forestier national, dans une déclaration de position commune émanant de l'Association des produits forestiers du Canada et de l'Initiative boréale Canada, selon laquelle « la planification pour la conservation des valeurs écologiques et culturelles doit être établie avant la délivrance de tout nouveau titre forestier dans les territoires de la forêt boréale qui ne sont pas encore concédés et dans le respect des droits constitutionnels des peuples autochtones. »

Afin d'améliorer les résultats des usages du territoire pour tous les secteurs d'exploitation, la législation minière doit être actualisée pour qu'une planification équitable soit élaborée avec la participation et la prise en compte des intérêts de toutes les parties intéressées, au lieu de délivrer de plus en plus de droits au développement minier d'une manière opportuniste, ayant préséance préjudiciable sur les autres usages.

5. Améliorer la conformité avec les Normes de conservation et de remise en état en matière d'activités d'exploration.

Les recommandations ci-dessus qui donnent au gouvernement une plus grande marge de manœuvre avant de délivrer les permis d'exploration, qui impliquent d'organiser des consultations auprès des communautés autochtones touchées et qui assurent la conformité avec les plans d'aménagement du territoire, permettraient de garantir à long terme que l'exploration et les activités minières soient harmonisées avec les objectifs de conservation et de développement durable.

Le Vérificateur général a fait ressortir dans son rapport un élément supplémentaire qui est de plus en plus appliqué dans le système minier moderne et qui consiste à exiger une assurance financière garantissant la disponibilité de fonds adéquats réservés à des travaux d'atténuation environnementale dans le cas où les compagnies seraient incapables de procéder à ces travaux. Dans cette optique, nous soutenons donc pleinement les mesures réglementaires pour les planifications de réhabilitation, les mesures de restauration et les assurances financières mises en évidence dans la section III du nouveau projet de réforme de la *Loi*.

6. Les dépenses des compagnies relatives aux activités de consultation et de conservation doivent être reconnues comme étant des coûts opérationnels essentiels.

Nous considérons qu'il est juste et encourageant que le processus d'actualisation de la *Loi sur les mines* et de la politique du Québec reconnaisse les frais des compagnies associés à la consultation et à la conservation en tant que dépenses légitimes d'exploration pour lesquelles les compagnies recevraient un crédit d'impôt.

Cette approche serait largement cohérente avec celle d'autres juridictions, comme l'approche du Canada sur les crédits d'impôt pour l'exploration⁹ ou encore les déductions de la Colombie-Britannique pour créditer certaines de ces dépenses aux coûts d'évaluation¹⁰. Si la législation du Québec permettait de telles réductions, cela stimulerait concrètement les compagnies à investir dans ces secteurs importants du processus d'exploration moderne et cela démontrerait aussi une cohérence de politique entre les sollicitations et les retours sur investissement des pratiques progressistes de développement durable.

⁹ <http://www.pdac.ca/pdac/advocacy/financier/pdac-cee-guidelines.pdf>

¹⁰ <http://www.pdac.ca/pdac/advocacy/financier/pdac-cee-guidelines.pdf>

CONCLUSIONS

La modernisation de la *Loi sur les mines* du Québec est une étape d'une importance vitale pour la province. Le potentiel de la réforme de cette *Loi* est un complément à la vision du Premier ministre sur la mise en œuvre du *Plan Nord* et à la volonté qu'il a exprimée de mieux intégrer le développement minier et l'accommodement des droits autochtones, de respecter les intérêts des propriétaires privés et d'harmoniser un développement durable nécessaire avec un impératif mondial de conservation. Enfin, les objectifs de la *Loi sur les mines* devraient être plus cohérents avec la *Loi sur le développement durable* et la *Stratégie minérale* de 2009.

Si elles sont édictées par le Parlement, nos recommandations auront les effets suivants :

1. Elles permettront au gouvernement d'avoir une plus grande marge de manœuvre dans la délivrance des droits miniers.
2. Elles assureront la consultation effective et l'accommodement des peuples autochtones avant que les droits miniers ne soient acquis par des tiers.
3. Elles favoriseront l'exploration minière en vertu d'un cadre élargi de politique d'aménagement du territoire au sein duquel s'équilibreront la conservation et le développement et qui garantira la protection de l'environnement ainsi que l'atteinte des objectifs des politiques publiques.
4. Elles contribueront à l'atteinte des objectifs politiques du programme du *Plan Nord*.
5. Elles maintiendront un climat d'investissement viable et amélioreront les opportunités pour toutes les communautés afin que celles-ci bénéficient d'une exploration et d'un développement miniers responsables.

C'est avec respect que nous vous présentons ce mémoire et nous attendons avec impatience la prochaine étape de ce processus.

Quebec Mining Act Revision 2010

Bill 79: Review and Recommendations submitted by the Canadian Boreal Initiative

April 18, 2010

The Canadian Boreal Initiative commends the Government of Quebec for undertaking a new *Mineral Strategy*, and its vision of harmonious economic development promoting social progress and environmental protection. We also believe that a reform of the *Mining Act* is required to better integrate a healthy mining sector within the context of sustainable development, effective land use planning and respect for Aboriginal rights and interests that characterizes Quebec's *Plan Nord*.

The urgent need for reforms to the *Act* and the administration of the mineral sector have recently been underscored in detailed reviews originating from different sectors, ranging from the Auditor General's 2009 mining sector report¹ to the *Setting a Gold Standards* analysis completed by *EcoJustice* on behalf of the *Pour que le Québec ait meilleure mine coalition*.²

We support the calls for a revised *Mining Act* in Quebec that mandates modern requirements for sustainability and community support with real incentives to encourage companies to apply best practices throughout the full cycle of mineral exploration and development.

While we are in agreement with the broader analysis and recommendations outlined by *EcoJustice*, in this submission our focus is on recommendations for achieving balance among interests, while respecting Aboriginal rights to meaningful consultation and integrating mineral exploration into regional land use planning. In developing these recommendations we have focused on approaches that are consistent and competitive with best practices emerging in comparable mining jurisdictions.

BACKGROUND

Canadian Boreal Initiative and the significance of the Boreal region

The Canadian Boreal Initiative (CBI) is guided by the *Boreal Forest Conservation Framework*³—a vision supported by leading resource companies, First Nations and conservation groups. Collectively, we support finding a balance between conservation and sustainable development of the boreal, in a manner that respects Aboriginal rights. A core goal of our framework is to work with governments and all interests to protect at least 50% of Boreal region and realize world leading sustainable development of the remaining landscape. We are very pleased that the Government of Quebec, through the announcement by Premier Charest, has committed to achieve this goal through the *Plan Nord*.

The boreal region is an economic engine for our economy and northern communities. Many of these communities also want to balance development with protecting the land. We believe that planning for sustainability is the key to creating economic prosperity while maintaining the cultural vitality and ecological integrity of the Boreal region.

¹ [http://www.cec.org/Storage/29/7750_Annexe_4_\(Rapport_VG_2008-2009-TII-Chap02\).pdf](http://www.cec.org/Storage/29/7750_Annexe_4_(Rapport_VG_2008-2009-TII-Chap02).pdf)

² <http://www.ecojustice.ca/publications/reports/setting-a-gold-standard/attachment>

³ <http://www.borealcanada.ca/framework-full-e.php>

RECOMMENDATIONS

1. The structure and language of the Mining Act should be updated to be consistent with the Sustainable Development Act and the Sustainable Forest Development Act

Quebec has made a number of important advances in regulations that reflect a balanced and progressive approach to development through the *Sustainable Forest Development Act (Bill 57⁴)* and the *Sustainable Development Act⁵*. By providing an integrated framework to guide business practices in a way that is consistent with ecosystem protection and an overarching *Sustainable Development Strategy* these initiatives are examples in which industry and government are given tools to reduce conflicts and promote responsible development.

In addition to these progressive approaches to legislation and regulation, Quebec has also laid out internationally significant commitments to conservation and sustainable development through the *Plan Nord* which will have implications for the management of all industrial sectors including minerals.

In our view the initial proposal for reforms to *Bill 79*, by contrast, are too narrowly conceived as a means for administering mineral titles. We believe such a restricted approach is not helpful, either to industry, Aboriginal people or to many stakeholders.

The objectives laid out in the 2009 *Mineral Strategy⁶* to better integrate the mining industry with modern economic, environmental and social demands and opportunities can only be achieved if the *Mining Act* reform also explicitly addresses these issues. Specifically we recommend that that the *Bill 79* could better achieve these objectives through:

- a) A preamble and introductory clauses that addresses sustainable development objectives (consistent with the approach taken in the *Sustainable Forest Development Act* and the *Sustainable Development Act*) including references to a framework for a “community-related”, and “environmentally friendly” approach to development including “public and regional land use plans” (as per the Quebec *Mineral Strategy*),
- b) provisions specific to Aboriginal community engagement (as per *Sustainable Forest Development Act*),
- c) clearer guidance for granting and restricting mineral titles where there are conflicts with community and/or environmental interests (see section 2 below) and
- d) provisions for dispute resolution and fair compensation where legitimate conflicts arise.

The following sections outline some approached and specific mechanisms that we feel should be employed to in this approach to an effective *Mining Act* reform for Quebec.

⁴ <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2010C3A.PDF>

⁵ <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2006C3A.PDF>

⁶ http://www.mrn.gouv.qc.ca/english/publications/mines/strategy/mineral_strategy.pdf

2. Promote industry best practices and security of investment through a permitting system for mineral tenure and exploration

In the context of a complex modern resource economy and land use demands, mineral rights should only be issued where projects satisfy economic, environmental and social objectives, and do not conflict with the rights of Aboriginal people or private landowners.

In order to achieve this objective, we propose that a permitting regime should be established that allows for the exercise of discretion by the government before mineral rights are granted. Under a permit-based approach, companies would be permitted to prospect and explore as licensees, but would not immediately and automatically acquire rights in minerals as they do under the now-antiquated free entry system. Such an approach, common in other sectors, protects the public interest through regulatory oversight, but does not disadvantage legitimate licensees operating in a responsible manner.

Permitting systems for exploration are now in place in several jurisdictions. Most recently the Province of Ontario adopted this approach, variants of which exist in Alberta, the Northwest Territories, and in other countries such as New Zealand. A key advantage of a permit based system is that it enables governments to fulfil consultation obligations with Aboriginal peoples, and also allows decisions on applications which reflect such consultations or other public policy objectives (such as conservation). In our view, a permitting system is a precondition for prior and informed consent (see Recommendation #3) and ensuring conformity with land use plans (Recommendation #4).

Permit-based systems can also be structured to either provide priority to early applicants (first in time - first acceptable application), or through competitive processes (in which applications are assessed competitively against stated criteria and the best proposal is granted the permit). The first-in-time process offers a level of competitive advantage similar to what is achieved through claim staking today – applicants secure priority by submitting applications for review before their competitors. Properly implemented, this system should place prospectors in a better position to attract and secure investment once permits are granted, as any uncertainties regarding prior and informed consent of Aboriginal communities or private landowners, conformity with land use plans, or other potential sources of conflict can be addressed during the permitting process.

Permit conditions, consultation expectations and work plan requirements should be made to be commensurate with the level of activity and disturbance. These would vary proportionately, from minimal requirements for prospecting through to more intensive requirements for Intermediate and Advanced Exploration projects. Mandating such a graduated approach to permitting is in our view an essential element of the new mining law, as it allows for a clear, fair and predictable way of matching the level of activity and the potential for adverse impacts with the requirements placed on applicants, and the expectations of interveners for input into the process.

3. Addressing community participation, Aboriginal rights and Interests in mineral exploration and development

We strongly support the *Mineral Strategy's* policy direction to promote "integrated, community-related mineral development" through fostering local and aboriginal participation in mineral development and disseminating information about mining titles and balancing land uses. In our view, addressing issues of

consultation and consent is critical to reducing conflict and promoting support for the mineral exploration and mining sectors among affected communities.

The new requirements under Articles 101-102 for the holder of a mining right to hold public consultation, establish a monitoring committee and to ensure compliance with the commitments the holder made following the observations made during the public consultation are important steps, but we do not believe these go far enough to address the underlying issues for the following reasons:

First, at the exploration stage, the proposed *Bill* provides no requirements for notice or prior consultation with communities, or for consulting or obtaining the consent of Aboriginal peoples. As this is where conflicts often arise, it would seem necessary to ensure that there is not only guidance but clear requirements in legislation to try to avoid such conflicts. Similarly, access to private lands can be accomplished either by agreement or in some cases expropriation, but the Act provides no effective means for dispute resolution where values may legitimately be in conflict.

Other jurisdictions, most notably Ontario, have amended their legislation to proactively provide bodies to adjudicate disputes arising under the *Mining Act* relating to consultation with Aboriginal communities, Aboriginal or treaty rights or to the assertion of Aboriginal or treaty rights. The Ontario act mandates individuals or bodies to hear disputes and to make recommendations to the Minister concerning ways to resolving such disputes. Quebec should consider establishing this kind of mechanism under its *Mining Act* to specifically address Aboriginal issues.

Part of the solution can be to amend the *Mining Act* to require companies, as part of applications submitted under the permitting system referenced above, to provide appropriately detailed work plans and impact analyses as part of their applications. Such work plans would be reviewed to enable regulators to ensure that activities meet approved standards, to assess the likely impacts of activities, and facilitate consultations with potentially affected First Nations communities.

A number of jurisdictions require exploration companies to file detailed work plans before authorizations may be issued for certain types of work, such as drilling, blasting or other activities where ground disturbance will result. Newfoundland/Labrador, for instance, requires applicants to file work plans and obtain approvals from both the Province and from the Inuit authority prior to undertaking exploration work in Northern Labrador within the Nunatsiavut settlement area.

Where issues of concern are raised by the community, comments may be provided to the proponent who may then choose to modify the proposed scope or schedule of work and resubmit the application for reconsideration. Where fundamental objections are raised, the project does not proceed.

As noted above, such a system also makes the level of required work planning, impact analysis and consultation activity to be proportionate to the level of proposed activity or the nature of the impacts. As the project proceeds through the mining cycle from early exploration to full mine development, further and more intensive iterations of the process (submission of applications followed by First Nations consultations) can occur, either annually or on an as required basis.

In our assessment, the existing mineral tenure and exploration system in Quebec grants very little flexibility or discretion to the Government in regulating exploration activity. There are currently few effective mechanisms to address public interests or proactively resolve disputes between mineral claim

holders and other parties. We note in this regard that one of the major motivations for reform in the Ontario context was to ensure that government had the necessary tools to resolve such conflicts, and to avoid outcomes like those in the *Platinex* case, where an entire Band Council served jail sentences rather than allow exploration to occur near their community.

Designing a process drawing upon the model of the James Bay and Northern Quebec Agreement (JBNQA), which enables applications for exploration and mining activities to be reviewed by Aboriginal communities as projects proceed, is far more likely than the present system to build confidence and reduce conflict and uncertainty for communities, the industry and for investors.

4. Require Permitted Activities to Conform to Land Use Plans

The *Mineral Strategy* also identifies the goal of efficiently managing and preserving land under its control and it commits to continue to identify certain protected areas and limit mineral activities in those areas. With this view to better balancing land uses, the Article 304 increases in the Minister's power to plan land uses and determine which sectors may or may not be used for mineral development is a good first step.

It is in everyone's best interest to have mineral exploration situated within a broader policy framework for land use that balances conservation with development and ensures that environmental protection, Aboriginal cultural values, and other public policy objectives are achieved.

To accomplish this goal, the government should require comprehensive land use planning before new mineral tenures are granted. This would prevent avoidable conflicts between the mineral sector and other land uses, optimize infrastructure needs, and assist the Government in fulfilling obligations to Aboriginal peoples.

Several jurisdictions in Canada have regulatory systems in which conformity to land use plans are required for as a pre-condition for authorizations required for exploration. Other jurisdictions, including the Yukon and BC, are increasingly recognizing the need for a better approach to land use to avoid the gridlock which results from competing demands.

Such an approach is common in other sectors. The need for planning as a precursor to industrial development was recognized by the national forest sector at the most recent National Forest Congress, in a joint position statement from the Forest Products Association of Canada and the Canadian Boreal Initiative that "planning for conservation of ecological and cultural values should occur prior to new forest tenures in the unallocated parts of Canada's boreal, in a manner that respects the constitutional rights of Aboriginal peoples."

To improve land use outcomes for all sectors, mineral legislation must be updated to require that planning is undertaken with all interests at the table, instead of allocating development rights in an incremental or opportunistic way that have priority over other uses or otherwise prejudice balanced outcomes.

5. Improve Conformity with Conservation and Reclamation Standards for Exploration Activities

The recommendations above, which provide for discretion on the part of government before exploration activities are permitted, require consultation with affected Aboriginal communities, and ensure conformity with land use plans, would go a long way towards ensuring that exploration and mining activities meet conservation and sustainability objectives.

An additional element that was highlighted in the Auditor General's report and is increasingly applied throughout modern mining regime's is the requirement for financial assurance, so that that in the event that a company is unable to complete required mitigation work, there would be adequate funds available to do so. In this light we fully support the requirements for rehabilitation plans, restoration measures and financial assurances outlined in *Division III* of the new draft *Law*.

6. Recognize exploration company costs for consultation and conservation activities as core businesses expenses

As part of the process of updating Quebec's mining law and policy, we feel that it is both fair and helpful to recognize the costs incurred by companies associated with consultation and conservation as legitimate exploration expenses allowance for which a company would receive credit.

This move would be broadly consistent with approaches in other jurisdictions, such Canada's approach to exploration tax credits⁷ and British Columbia's allowances for crediting certain of these expenses against assessment costs⁸. Providing similar allowances in Quebec legislation would a) provide companies with a tangible incentive to invest in these important parts of the modern exploration process, and b) demonstrate policy consistency between the demands and rewards of progressive, sustainable development practices.

⁷ <http://www.pdac.ca/pdac/advocacy/financial/pdac-cee-guidelines.pdf>

⁸ http://www.sbr.gov.bc.ca/documents_library/bulletins/cit_006.pdf

CONCLUSIONS

Modernizing Quebec's *Mining Act* is a vitally important step for the Province. We see the potential for revised to *Act* to complement the Premier's vision for implementing the *Plan Nord* and meeting the stated desire to better integrate mineral development with the accommodation of Aboriginal rights, respect for the interests of private landowners, and balancing the need for sustainable development with the global imperative for conservation. Finally, the objectives of the *Mining Act* should more explicitly address and be consistent with the *Sustainable Development Act* and the 2009 *Mineral Strategy*.

We believe that our recommendations would, if enacted:

1. enable government to exercise discretion in granting mineral rights
2. ensure effective consultation with and accommodation of Aboriginal peoples before mineral rights are vested in third parties;
3. foster mineral exploration within a broader policy framework for land use that balances conservation with development while ensuring that environmental protection and other public policy objectives are achieved;
4. complement the program and policy objectives of the Plan Nord; and
5. maintain a viable climate for investment and improving opportunities for all communities to benefit from responsible mineral exploration and development.

We offer this respectfully and look forward to the next stage in this process.