

CHAIRE

**C.-A. Poissant de recherche
sur la gouvernance
et l'aide au développement**
UQÀM



La réforme de la Loi sur les mines: Pour une gestion concertée du territoire et des ressources naturelles au Québec

Mémoire présenté à la Commission de l'agriculture,
des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles
dans le cadre de la Consultation générale sur le
projet de loi n^o 79 – *Loi modifiant la Loi sur les mines*

Le 5 mai 2010

Myriam Laforce
Agente de recherche
Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique
Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement
Université du Québec à Montréal

Introduction

Le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA) est une composante de la Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Il mène depuis 1998 des recherches sur les conditions institutionnelles dans lesquelles se réalise l'exploitation minière dans certains pays africains et sur la contribution potentielle de cette industrie au développement social et économique du continent. Les travaux du groupe ont un rayonnement non seulement national, sa directrice ayant été appelée à siéger comme membre du comité consultatif chargé de suivre et d'évaluer les *Tables rondes nationales sur la responsabilité sociale et l'industrie extractive minière dans les pays en développement* lancées en 2006 à l'échelle du Canada, mais également international, étant repris par des instances telles que la Commission des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), la Commission économique pour l'Afrique et la Banque mondiale.

Un récent projet de recherche du GRAMA financé par le Conseil de recherches en science humaine du Canada (CRSH) a permis à l'équipe de mettre à profit son expertise concernant les enjeux internationaux en vue d'appréhender les dynamiques à l'œuvre dans les secteurs miniers canadien et québécois. Dans le cadre de ce projet, nous nous sommes intéressés aux enseignements qu'il est possible de tirer de l'expérience canadienne et québécoise en matière de gouvernance de l'industrie minière. Plus particulièrement, nous avons cherché à mettre en lumière les relations qui se tissent entre les différents acteurs concernés dans le cadre de l'implantation d'un projet minier dans une région donnée. Le présent mémoire, soumis à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles dans le cadre de la Consultation générale sur le projet de loi n° 79 – *Loi modifiant la Loi sur les mines*, s'appuie sur les résultats de ces travaux.

L'importance de la loi

Dans une recherche publiée en 2003 et 2004, le GRAMA a révélé le caractère cumulatif des réformes des législations minières adoptées dans cinq pays africains au cours des années 1990¹. À partir du modèle établi par le Ghana, et sous l'égide de la Banque mondiale, des pays tels que la Guinée, le Mali, la Tanzanie, Madagascar et la République démocratique du Congo ont tour à tour redéfini leurs codes miniers de manière à introduire chaque fois davantage de clauses visant à libéraliser et ouvrir le secteur aux investisseurs étrangers. Si ces réformes ont bel et bien permis de relancer une industrie parfois moribonde et donné une impulsion sans précédent au démarrage de projets miniers de toutes sortes en Afrique, dans bien des cas elles ont également redéfini profondément le rôle des États de manière à affecter leur capacité à veiller à la satisfaction des objectifs de développement nationaux à long terme. Ainsi, il est apparu que les conditions prévues par la loi (tout comme celles qui n'y sont pas prévues d'ailleurs) jouaient un rôle fondamental dans la détermination des retombées possibles du secteur minier pour les communautés locales potentiellement affectées par les projets et pour les populations nationales.

¹ Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), « African Mining Codes Questioned », *Mining Journal*, Londres, 14 février 2003, p.106-109 [http://www.unites.uqam.ca/grama/pdf/AfricaCodes-Mining_Journal.pdf] ; B. Campbell (dir.), *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Uppsala, Suède : Nordic Africa Institute, 2004.

En bref, la capacité de faire en sorte que l'exploitation minière se convertisse en développement (voire en développement durable) dépend largement de la législation minière, des normes qu'elle définit, ainsi que des rôles qu'elle assigne aux différents acteurs concernés (États, entreprises, communautés locales, etc.)².

Ce constat, tiré de nos études passées, nous a incités à aborder l'enjeu de la gouvernance de l'industrie minière au Canada et au Québec en nous penchant d'abord sur le cadre législatif régissant ce secteur. À cet effet, nos recherches nous ont amenés à identifier diverses contraintes structurelles qui nuisent à une participation équilibrée des parties prenantes aux processus de prise de décision concernant l'encadrement du secteur minier au Québec. Ces points d'achoppement, que nous évoquerons ci-après, représentent autant de facteurs susceptibles de réduire la légitimité des développeurs, comme celle du régulateur, dans un contexte où les modes d'utilisation du territoire québécois font l'objet de débats. Ainsi, nous sommes d'avis que le présent processus de révision de la Loi sur les mines du Québec constitue une occasion intéressante pour revoir les principes fondateurs de notre code minier qui sont à l'origine de telles contraintes, afin de rendre celui-ci davantage conforme aux réalités actuelles.

Aux fondements de la Loi sur les mines, le *free mining*

L'Acte général des mines de Québec de 1880, première législation dont s'est doté la province dans le domaine et ancêtre de l'actuelle Loi sur les mines, a été adopté dans un contexte historique bien précis qu'il est intéressant de rappeler. La multiplication des activités minières au milieu du XIX^e siècle aurait amené non seulement les législateurs du Québec, mais également les gouvernements de la plupart des provinces et territoires canadiens, à se doter de dispositions législatives visant à encadrer une industrie en émergence. À cette fin, l'expérience des États-Unis, qui venaient tout juste d'entériner, en 1866, leur première législation minière nationale, a ni plus ni moins servi de modèle. Le Mining Act de 1866, puis le General Mining Act de 1872, n'auront en fait qu'officialisé les procédures mises en place quelques années auparavant par les prospecteurs et mineurs dans le contexte de la ruée vers l'or californienne, procédures déjà opérationnelles sur le territoire et largement reconnues³.

C'est donc un ensemble de règles peu contraignantes pour les promoteurs miniers que les législateurs américains ont créé à l'époque. Ce régime était fondé sur un mode d'accession et d'aliénation des ressources minières s'appuyant sur le principe du *free mining*, lequel permet,

² Les régimes tendent à projeter, chez les acteurs qui sont concernés par leur opérationnalisation, des identités politiques particulières, que David Szablowski définit comme « [...] *the kind and degree of political recognition that is conferred by a legal order on those who are subject to it* » (D. Szablowski, *Transnational law and local struggles. Mining, communities and the World Bank*, Oxford et Portland : Hart Publishing, 2007, p.303). Ainsi, ces identités pourraient correspondre par exemple à la fois à celles d'acteurs politiques autonomes comme, à l'opposé, à celles de sujets passifs, renvoyant à des degrés de reconnaissance politique bien distincts pour les acteurs et alimentant des rapports de pouvoir particuliers entre eux.

³ J.-P. Lacasse, *Le claim en droit québécois*, Ottawa : Université d'Ottawa, 1976. Suite à la conquête du Mexique en 1846, la Californie s'est trouvée momentanément et pour une période de près de cinq ans dans un état de faible gouvernance (C. J. Alford, *Mining law of the British Empire*, Londres : Charles Griffin & Company, 1906), sans cadre législatif ni autorité gouvernementale en mesure d'encadrer les pratiques des mineurs affluant dans la région. Ceux-ci auraient alors mis sur pied leurs propres lois et instances visant à combler ce vide juridique, dans une forme d'autorégulation de leurs activités.

voire privilégie, le libre accès à la propriété et à l'exploitation de la ressource⁴. Il consacrait également l'appropriation unilatérale de celle-ci (sans le concours de l'État) via le système du claim minier. Les différents régimes miniers institués dans la seconde moitié du XIX^e siècle dans la plupart des provinces et territoires canadiens, incluant le Québec, s'inspireront largement de ce régime et en reproduiront la plupart des caractéristiques fondamentales, facilitant l'appropriation des ressources de la Couronne à faible coût et à faible risque pour les entrepreneurs miniers.

Quoique le principe de *free mining* ait été appliqué de façons variées selon les époques et les régions du monde, dans la plupart des sociétés contemporaines influencées par le droit occidental, il se traduit non seulement par (1) la possibilité d'acquérir librement un droit de propriété sur les ressources minières du territoire, mais également par (2) des garanties de pouvoir se livrer à des activités d'exploration, et, en cas de découverte, (3) d'exploiter les ressources identifiées : « *The free entry system consists of three interlinked rights: the right of entry onto lands containing minerals, the right to acquire a claim on those lands, and the right to go to a lease and produce minerals* »⁵.

Sans pour autant sous-estimer l'importance des mutations qu'a connu l'industrie depuis le XIX^e siècle⁶, mutations qui ont eu leur influence propre sur la définition des politiques minières québécoises au cours du XX^e siècle et ont rendu nécessaire une certaine adaptation des législations au contexte économique en évolution⁷ (Paquette, 1984), nous reconnaissons que le mode d'accession et d'aliénation des ressources minières fondé sur le principe de *free mining* est somme toute demeuré inchangé au fil des décennies. Marc Vallières évoque ainsi l'évolution, dans les années 1960 au Québec, de ce domaine de la politique minière: « Tout le système d'aliénation progressive du sous-sol subit certaines transformations qui visent de plus en plus à en faciliter l'accès aux exploitants éventuels, les plus sérieux et les plus importants. La configuration générale du système reste la même, mais la nouvelle loi de 1965 introduit une simplification substantielle des activités de prospection »⁸.

Ainsi, si le système québécois d'aliénation des droits miniers par vente de concession fut remplacé, en 1965, par un mode de cession des droits par bail⁹, il semble bien, selon Pierre Paquette, que « [c]ette substitution [serait survenue] après que les zones minéralogiques les plus prometteuses [notamment les principaux gîtes localisés dans la fosse du Labrador au Nouveau-

⁴ B.J. Barton, *Canadian Law of Mining*, Calgary : Canadian Institute of Resources Law, 1993, p.149.

⁵ M. Taggart, « The free entry mineral allocation system in Canada's North: economics and alternatives », Document de travail no 6, Yellowknife : Canadian Arctic Resources Committee, Northern Minerals Program, 1998, résumé.

⁶ Ces mutations incluent l'apparition de nouvelles technologies d'exploitation et l'accélération de l'industrialisation nord-américaine, qui auront entre autres pour conséquence de favoriser une restructuration majeure ainsi qu'un processus d'internationalisation de l'industrie (P. Paquette, « Industries et politiques minières au Québec, une analyse économique 1896-1975 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 37, no 4, 1984, p.573-602).

⁷ Paquette, 1984, *loc.cit.*

⁸ M. Vallières, *Des mines et des hommes. Histoire de l'industrie minière québécoise*, Québec : Les Publications du Québec, 1989, p.235.

⁹ Mentionnons également, comme modifications significatives apportées à ce système, les mesures progressivement intégrées à la législation minière québécoise et visant la « récupération graduelle des concessions improductives [ou sur lesquelles les travaux miniers statutaires imposés en vue du maintien du droit à l'accès aux minéraux ne sont pas ou n'ont pas été réalisés], pourtant réputées inaliénables » (Vallières, *op.cit.*, p. 233). Ces concessions inactives étaient vues, à partir des années 1950 comme des « entraves à l'exploration », activité que la politique minière de la province visait précisément à promouvoir (Vallières, *op.cit.*, p. 235).

Québec] eussent été cédées aux anciennes conditions, beaucoup plus favorables »¹⁰. L'auteur avance même que « [q]uoi que le mode d'aliénation devint, vers la fin de la période, la location par bail, les locataires trouvaient toujours en la personne du propriétaire de ce domaine, c'est-à-dire l'État, l'agent le plus disposé à promouvoir leurs propres fins »¹¹. Le libre accès à la propriété et à l'exploitation des ressources minérales représente donc un principe qui est demeuré inscrit dans la politique minière québécoise, largement incitatrice et essentiellement placée, tout au cours du XX^e siècle, sous le signe de la continuité¹².

L'accès au territoire et à la ressource aujourd'hui

Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) reconnaît aujourd'hui que le régime minier québécois

s'appuie sur un accès le plus large possible au territoire, un droit de recherche ouvert à tous, sans égard aux moyens des demandeurs, où le premier arrivé obtient avec son titre le droit exclusif d'y rechercher les substances minérales et l'assurance de pouvoir obtenir, sous certaines conditions, le droit d'exploiter les substances minérales découvertes¹³.

Ainsi, l'article 235 de la Loi sur les mines, tel que légèrement amendé par le projet de loi n° 79 actuellement en discussion, prévoit que

[s]ur des terres concédées, aliénées ou louées par l'État à des fins autres que minières ou sur celles qui font l'objet d'un bail exclusif d'exploitation de substances minérales de surface, le titulaire de droit minier ou le propriétaire de substances minérales peut acquérir de gré à gré tout immeuble, partie d'immeuble, droit réel ou autre bien nécessaire à l'accès au terrain ou à l'exécution de ses travaux d'exploration ou d'exploitation.

À défaut d'entente à cette fin, le titulaire de droit minier ou le propriétaire de substance minérale peut acquérir le bien visé au premier alinéa par expropriation¹⁴.

Bien que pour le MRNF, « [l]e régime minier québécois favorise la mise en valeur des ressources minérales, *en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire* »¹⁵, le libre accès à la ressource pour les prospecteurs et promoteurs miniers demeure toujours garanti par la loi, entrant donc directement en conflit avec des modes alternatifs de mise en valeur du territoire qui ne jouissent pas d'un tel traitement.

¹⁰ Paquette, 1984, *loc.cit.*, p.596.

¹¹ P. Paquette, *Les mines du Québec. 1867-1975*, Outremont : Les Éditions Carte blanche, 2000.

¹² Paquette, 1984, *loc.cit.*, p.596-597 ; Vallières, *op.cit.*, p. 52.

¹³ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), *Le Claim*, référence à la Loi sur les mines [<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/enligne/mines/claim/claim-imp.asp>]

¹⁴ Projet de loi n° 79 : Loi modifiant la *Loi sur les mines*, a. 56 modifiant *Loi sur les mines* L.R.Q. Ch.M-13.1, a.235, p.14-15.

¹⁵ MRNF, *Le Claim*, *op.cit.* Nous soulignons.

En vertu des modifications aujourd'hui proposées à la Loi sur les mines, la prise en compte de ces autres modes d'utilisation du territoire ne semble permise qu'à travers le pouvoir du ministre de soustraire des territoires à l'activité minière en fonction des planifications régionales. S'il s'agit d'une avancée qu'il faut saluer, il n'en demeure pas moins que la Loi sur les mines prévoyait déjà certains pouvoirs discrétionnaires précis pour le ministre, notamment la capacité de procéder à l'expropriation d'un claim « à des fins d'utilité publique »¹⁶, prérogative dont les différents ministres qui se sont succédé à la tête du MRNF (anciennement ministère de l'Énergie et des Ressources) n'ont, à notre connaissance, jamais fait usage au cours des dernières décennies¹⁷. De même, compte tenu des complexités observées dans le processus de création des aires protégées au Québec¹⁸, il est permis de questionner la mesure dans laquelle les modes alternatifs d'utilisation pourront bel et bien être considérés dans les processus décisionnels qui sont mis en œuvre en matière d'accès au territoire.

Au-delà des rares territoires sujets à être ainsi soustraits à l'activité minière au cours des prochaines années, la permanence du principe du *free mining* dans notre législation participe toujours à circonscrire la capacité d'intervention de l'État dans le secteur, qui pourrait être motivée pour des raisons d'intérêt public ou en vue de la prise en compte des positions de groupe d'intérêts particuliers, tels que les peuples autochtones¹⁹. Comme l'observe Taggart, « *[n]on-free entry systems (e.g. a leasing or a concession system) give the state far more discretionary power in the process of deciding who will develop mineral resources and where* »²⁰. L'appropriation unilatérale de la ressource via le système du claim, qui intervient de fait avant tout débat public sur l'intérêt de développer une mine dans une région donnée, fait en sorte que, dans bien des cas, l'exploitation minière apparaîtra comme le seul mode valable de mise en valeur du territoire d'un point de vue économique.

Vers une gestion concertée ?

Alors que l'on reconnaît de manière croissante la valeur des processus de gestion concertée²¹, une tension semble avoir été créée dans le processus d'implantation des projets miniers entre cette préséance des droits miniers prévue par la loi et la nécessité de tenir compte des besoins et intérêts des populations concernées. De plus en plus, l'industrie et l'État, dont la légitimité même

¹⁶ *Loi sur les mines*, L.R.Q. Ch.M-13.1, a.82

¹⁷ M. Laforce, U. Lapointe et V. Lebus, « Mining Sector Regulation in Quebec and Canada : Is a Redefinition of Asymmetrical Relations Possible? », *Studies in Political Economy: A Socialist Review*, no 84, automne 2009, p.61 (note 71).

¹⁸ Les retards dans l'atteinte des échéanciers fixés par la Commission Coulombe ainsi que par rapport aux objectifs gouvernementaux mêmes sont à ce titre évocateurs.

¹⁹ B. Barton, *Reforming the Mining Law of the Northwest Territories*, Document de travail no 3, Yellowknife : Canadian Arctic Resources Committee, Northern Minerals Program, 1998, p.46.

²⁰ Taggart, *op.cit.*, résumé.

²¹ Un rapport produit conjointement par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) et le Forum des politiques publiques (FPP), fruit d'une étude menée pendant cinq ans auprès d'une vingtaine d'experts et rendu public en février 2010, témoigne de l'importance des processus de participation de la société civile aux décisions gouvernementales et prône de nouvelles approches collaboratives pour répondre aux défis posés par le développement durable (TRNEE et FPP, *Le progrès grâce aux processus. Réaliser un développement durable ensemble*, Ottawa, 2010, 38 p. [<http://www.nrtee-trnee.com/fra/publications/progres-processus/progres-processus-fra.pdf>]).

est, dans certaines situations, directement remise en cause par cette tension²², tendent à valoriser, comme stratégie permettant de résoudre celle-ci (ou à tout le moins de l'atténuer), la signature d'ententes privées particulières entre promoteurs et communautés locales. Ces ententes, qui prennent dans la plupart des cas la forme d'*impact and benefit agreements* (IBAs) dont l'usage s'est répandu au Canada depuis les années 1990²³, et dont la multiplication, loin d'être circonstancielle, répond à un contexte structurel bien particulier, en viennent aujourd'hui à représenter ni plus ni moins de nouveaux modes de régulation de l'investissement minier, qui sont opérationnalisés en marge des régimes légaux formels. Si de telles ententes jouent certes un rôle fondamental dans une meilleure redistribution des retombées issues de l'investissement dans une région donnée²⁴, tout comme dans l'acceptabilité sociale des projets miniers proposés, elles n'en demeurent pas moins de nature essentiellement informelle et présentent en ce sens différents risques qu'il importe de considérer.

Les recherches que nous avons conduites tendent à indiquer que la négociation d'IBAs peut effectivement donner lieu à des processus qui varient grandement selon les cas et, tout particulièrement, selon l'identité des acteurs en négociation²⁵. En ce sens, elle contient, en comparaison avec les régimes légaux formels qui doivent être appliqués rigoureusement, une large part d'arbitraire. Tout en donnant lieu à l'expression d'asymétries de pouvoir souvent au désavantage des communautés locales visées (qui n'ont pas toujours les moyens de déterminer les modalités et les enjeux des négociations), ces processus ont également pu, dans certains cas que nous avons étudiés, notamment à l'international, être source de conflits et faire naître des demandes d'indemnisation et de compensation illimitées à l'endroit des entrepreneurs miniers²⁶. En ce sens, la situation actuelle, qui tend vers le développement croissant de relations directes entre entreprises et communautés, dans le but d'assurer non seulement la régulation mais aussi la légitimation des projets miniers, ne semble être à l'avantage ni des populations concernées, ni des investisseurs eux-mêmes, ni même de l'État, qui hérite, dans ces circonstances, d'un rôle subsidiaire pouvant lui-même affecter une fois de plus sa propre légitimité.

Ainsi, sans mettre en doute la valeur intrinsèque de telles ententes, le risque est bien réel que l'on en vienne de plus en plus au Québec à s'en remettre à de tels contrats privés pour mieux réguler, gérer et encadrer les projets miniers, en marge des lois, toujours fondées sur le principe de *free mining*. Alors que la révision de la Loi sur les mines proposée par le projet de loi n° 79

²² Comment justifier, dans un modèle de gestion concertée des ressources, que la consultation intervienne dans un cadre circonscrit et ne touche pas à l'ensemble du processus d'implantation d'un projet minier (notamment à la phase de l'exploration avancée)?

²³ Depuis 1988, 56 ententes de ce type ont été conclues entre compagnies minières et communautés autochtones au Canada (IBA Research network, *List of Known IBAs – Map of Agreements in Canada* [http://www.impactandbenefit.com/IBA_Database_List.html])

²⁴ Les IBAs font aujourd'hui l'objet d'un nombre impressionnant d'analyses qui se penchent principalement sur les retombées qui peuvent en être tirées pour les communautés participant aux négociations et sur les fondements légaux de ces ententes. À titre indicatif, voir celles recensées sur le site web du IBA Research Network [<http://www.impactandbenefit.com/Research.html>]

²⁵ B. Campbell, M. Laforce et B. Sarrasin (dir.), *Modes de gouvernance, institutions politiques et contribution du secteur minier au développement : leçons à partir de l'expérience canadienne*, Québec: Presses de l'Université du Québec, à paraître, automne 2010.

²⁶ M. Laforce, *Les retombées de l'investissement direct étranger : analyse à partir de l'expérience de libéralisation du secteur minier au Pérou*, Mémoire de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal, 2006, p. 126.

actuellement en discussion vise entre autres à améliorer la participation citoyenne dans le cadre de l'approbation des projets miniers (article 33), seule l'étape de l'émission du bail minier, bien après la délivrance d'un claim, doit être assujettie à la tenue préalable d'une consultation publique. Or, les travaux d'exploration avancée qui interviennent avant cette étape et peuvent être librement effectués sur le territoire donnent eux-mêmes lieu à une série d'impacts potentiels et tendent à influencer sur les décisions qui pourront être prises ultérieurement. En ce sens, le projet de loi ne remet aucunement en question les principes définis par le *free mining* et qui octroient dans la plupart des cas aux investisseurs la priorité d'accès aux ressources et au territoire.

Conclusion

Alors que la proposition de révision de la Loi sur les mines doit conduire à réfléchir aux pratiques actuelles et à reconnaître le rôle fondamental des législations dans la défense de l'intérêt public en matière de développement économique et de développement du territoire, ce mémoire a cherché à mettre en lumière la nécessité d'une réforme en profondeur des principes fondateurs de notre régime minier.

Ces principes fondateurs contribuent certes à faire du Québec une terre attrayante pour l'investissement minier à travers le monde, soit, selon l'enquête annuelle sur les sociétés minières de l'Institut Fraser, la première juridiction parmi les 72 étudiées pour la qualité de sa politique minière²⁷. Mais les contraintes qu'ils génèrent pour une prise en compte des positions de l'ensemble des acteurs concernés, dans le contexte actuel, contiennent en elles les germes de conflits pouvant porter atteinte à la stabilité du climat d'investissement que recherchent ces mêmes investisseurs. En ce sens, le Québec doit profiter de cette occasion pour faire œuvre de pionnier en offrant un cadre réglementaire non seulement attrayant, mais conférant une légitimité accrue aux promoteurs, par la mise en place d'un régime d'accès à la ressource transparent et adapté aux réalités sociale, économique et environnementale actuelles, qui puisse s'inscrire directement dans la logique du développement durable, désormais incontournable dans la définition des politiques publiques au Québec.

²⁷ F. McMahon et M. Cervantes, *Enquête annuelle sur les sociétés minières 2009/2010*, Vancouver : Institut Fraser.

RECOMMANDATIONS :

1. Dans le souci de rétablir l'équilibre entre les différents acteurs concernés et intéressés par le déploiement de projets miniers au Québec, et dans un souci de cohérence, le gouvernement du Québec devrait revoir le principe de *free mining* et veiller à éliminer la présence de la Loi sur les mines, notamment en ce qui concerne les dispositions en matière de libre accès à la ressource, par rapport à d'autres textes législatifs, dont la Loi sur le développement durable (L.R.Q., chapitre D-8.1.1).
2. Les principes de la démocratie participative (information et participation citoyenne) devraient prévaloir à tous les stades du cycle minier et impliquer le consentement des autorités locales compétentes. En ce sens,
 - a. le droit à l'information et à la consultation devraient être reconnus dès l'obtention par un exploitant d'un claim, bien avant l'octroi du bail minier et dès le début des travaux d'exploration avancée.
 - b. les prérogatives des municipalités en matière de régulation directe des activités minières sur leur territoire devraient être étendues (conformément à leurs schémas d'aménagement et de développement du territoire). Le rôle des élus dans le développement de l'énergie éolienne au Québec fait actuellement l'objet de discussions²⁸. Il est à souhaiter que de telles réflexions s'étendent également au secteur minier, qui jouit actuellement injustement d'un statut particulier à l'égard des décisions des municipalités et municipalités régionales de comtés (MRC), en vertu de l'article 246 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chapitre A-19.1)²⁹.

²⁸ Conférences régionales des élus de l'Est du Québec et Unité de recherche sur le développement territorial durable et la filière éolienne (Université du Québec à Rimouski (UQAR)), *Énergie éolienne et acceptabilité sociale. Guide à l'intention des élus municipaux du Québec*, Rimouski : CRÉ de l'Est du Québec et UQAR, 164 p.

²⁹ Cet article prévoit qu' « [a]ucune disposition de la présente loi, d'un schéma d'aménagement et de développement, d'un règlement ou d'une résolution de contrôle intérimaire ou d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction ne peut avoir pour effet d'empêcher le jalonnement ou la désignation sur carte d'un claim, l'exploration, la recherche, la mise en valeur ou l'exploitation de substances minérales et de réservoirs souterrains, faits conformément à la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) » (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., chapitre A-19.1, a.246).