



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

CAPERN – 010M
C.P. – P.L. 14
Mise en valeur
des ressources
minérales

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE
L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Dans le cadre de la consultation sur le projet de loi n° 14 :
Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des
principes du développement durable

Août 2011

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.....	3
INTRODUCTION.....	4
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	6
LA CONSULTATION ET L'INFORMATION DES COMMUNAUTÉS CONCERNÉES.....	9
LE PLAN DE RÉAMÉNAGEMENT ET DE RESTAURATION.....	12
LE RENFORCEMENT DES CLAUSES PÉNALES.....	12
LE RÉGIME DE COMPENSATIONS ET DE REDEVANCES.....	13
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS.....	15
CONCLUSION.....	17

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

À la fois expression de la diversité et de la solidarité municipales et interlocutrice privilégiée auprès de ses partenaires, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente, depuis sa fondation en 1919, les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Elle est un regroupement municipal qui favorise l'entraide dans l'ensemble du milieu, d'abord en soutenant la prise en charge de son action au plan régional par ses dix-sept caucus régionaux, mais aussi en permettant à ses membres de travailler sur la base de leurs affinités et d'avoir une voix au sein de toutes les instances politiques et dirigeantes.

La structure de l'UMQ, par ses caucus d'affinité, est le reflet de la mosaïque municipale québécoise avec ses communautés métropolitaines, ses grandes villes, ses cités régionales, ses municipalités de centralité, ses municipalités locales et ses MRC.

En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres, adaptés à leur réalité et à la spécificité de leurs besoins. Elle se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de son site Internet (www.umq.qc.ca), de son bulletin électronique quotidien *Carrefour Municipal*, de ses *Info Express*, de sa revue *URBA*, de ses Assises annuelles et de son salon *Quartier municipal des affaires*. L'UMQ est de plus un agent privilégié de communication entre les gouvernements et les municipalités.

La mission de l'UMQ consiste à contribuer au progrès et à la promotion de municipalités démocratiques, dynamiques et performantes, dédiées au mieux-être des citoyens.

INTRODUCTION

En mai 2010, dans le cadre des consultations publiques tenues par la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles sur le projet de loi 79, *Loi modifiant la Loi sur les mines*, l'Union des municipalités du Québec s'était montrée favorable à la volonté gouvernementale de diversifier la production minérale par l'intensification préalable des activités d'exploration sur le territoire du Québec. Toutefois, l'UMQ déplorait alors que la troisième orientation de la stratégie minérale du gouvernement du Québec rendue publique en juin 2009, visant à favoriser un développement minéral associé aux communautés et intégré dans le milieu, ait reçu une attention beaucoup trop mitigée de la part des concepteurs et rédacteurs du projet de loi.

Pour l'Union, le projet de loi 14 corrige en partie cette importante lacune, par la reconnaissance des pouvoirs des municipalités en matière d'aménagement et de développement du territoire dans les périmètres urbains et les territoires de villégiature.

Au cours des dernières semaines, des représentants de l'industrie minière ont fait valoir que ces pouvoirs accordés aux municipalités du Québec menaçaient le développement du secteur minéral. Certains ont prétendu que ces nouveaux pouvoirs conduiraient à la «*balkanisation* dans la filière minérale du Québec ». D'autres ont évoqué une éventuelle «*gestion paroissiale* » de la ressource minérale. Pour l'UMQ, ces affirmations sont alarmistes et déconsidèrent le rôle des élus municipaux qui ont la responsabilité de veiller au développement harmonieux du territoire. L'Union tient d'abord à rappeler que l'article 91 du projet de loi 14 vise moins de 1 % du territoire du Québec. Ensuite, il est insensé de prétendre qu'un pouvoir accordé aux élus municipaux sera nécessairement exercé de façon abusive. Plusieurs municipalités membres de l'Union ont des économies qui dépendent largement de l'exploitation des ressources naturelles et elles n'ont nullement l'intention de compromettre le développement du secteur minier sur leur territoire. Au contraire, elles sont conscientes que la vitalité économique de leur communauté demeure tributaire de

l'exploitation des ressources naturelles. Toutefois, elles désirent que ces activités puissent se concilier avec les autres usages du territoire.

L'UMQ est donc loin d'être réfractaire au développement du secteur minéral et reconnaît qu'il est porteur d'avenir pour le Québec et ses régions. À l'heure actuelle, le secteur minier génère 34 000 emplois répartis dans toutes les régions du Québec. Les emplois reliés à l'exploration et à l'exploitation de la ressource se concentrent dans les régions de la Côte-Nord, de l'Abitibi-Témiscaminque et du Nord-du-Québec. On observe aussi plusieurs emplois liés à la transformation de la ressource au sud du territoire québécois, principalement dans la région de la Montérégie. Il s'agit ici d'une illustration de la complémentarité des régions du Québec. Une activité au nord du territoire québécois peut, par son intégration à l'économie du Québec, comporter de nombreuses retombées à l'extérieur du lieu où la ressource est extraite. Il s'agit aussi d'une démonstration du caractère moteur des activités liées aux ressources naturelles pour l'économie du Québec. La demande croissante pour les ressources naturelles des pays bénéficiant d'une forte croissance économique combinée au déploiement d'un vaste réseau d'infrastructures prévu par le Plan Nord du gouvernement du Québec devraient propulser vers l'avant ce secteur d'activités.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Lors des consultations publiques tenues par la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, en mai 2010, sur le projet de loi 79, l'Union avait fait valoir que la révision de la *Loi sur les mines* devait laisser un plus large espace aux objectifs gouvernementaux qui sont à la base de l'actuelle révision de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU) à l'effet que l'aménagement du territoire est une responsabilité des élus et non seulement une démarche d'ordre technique; que l'aménagement est une fonction partagée entre les divers paliers décisionnels; que l'aménagement est une fonction qui fait appel à la concertation des choix et des actions des divers paliers de gouvernement et enfin, que cette fonction doit favoriser une participation active des citoyens à la prise de décision. Pour atteindre ces objectifs, l'Union recommandait l'abrogation de l'article 246, de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui accorde une préséance à la *Loi sur les mines* sur les pouvoirs consentis aux municipalités.

Bien que l'Union considère qu'il soit toujours souhaitable que l'article 246 de la LAU soit abrogé, elle reconnaît toutefois que le projet de loi 14 introduit, par l'article 91, une disposition allant dans le sens de la volonté de ses membres de pouvoir mieux concilier les différents usages du territoire.

91. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 304.1, du suivant :

« 304.2. Est soustrait au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière tout terrain compris à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation au sens de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (chapitre A-19.1) et tout territoire affecté à la villégiature suivant un schéma d'aménagement et de développement ou un plan métropolitain d'aménagement et de développement adoptés en vertu de cette loi.

Les titulaires de claims situés à l'intérieur d'un territoire ainsi soustrait doivent, pour exécuter des travaux, obtenir le consentement de la municipalité locale concernée. Les conséquences qu'entraîne l'impossibilité d'exécuter les travaux en raison du défaut d'obtenir une

telle autorisation ne donnent lieu à aucune indemnité de la part de l'État.

À la demande de la municipalité régionale de comté ou de la communauté métropolitaine concernée, le ministre peut mettre fin à une telle soustraction pour tout ou partie du territoire ou remplacer cette soustraction par une réserve à l'État et permettre l'exploration et l'exploitation de substances minérales qu'il détermine. Il tient compte, notamment, des éléments suivants :

- 1° les motifs formulés par la municipalité régionale de comté ou la communauté métropolitaine et toute autre préoccupation soulevée;
- 2° l'impact économique que l'activité représente pour le milieu;
- 3° l'incidence de l'activité sur les besoins en matière de développement. ».

L'article 91 du projet de loi 14 rend ainsi le consentement des municipalités nécessaire avant tout travail minier dans les périmètres urbains et dans les territoires de villégiature. Dans le cas contraire, il est prévu que les droits miniers déjà consentis aux entreprises soient révoqués. Par ailleurs, il ne pourra plus y avoir de droits miniers consentis aux entreprises à moins que la municipalité régionale de comté (MRC) ou la communauté métropolitaine (CM) concernée en fasse la demande.

Bien que cette disposition vise un pourcentage infime du territoire du Québec, l'Union reconnaît néanmoins sa pertinence. D'une part, les périmètres urbains représentent des secteurs densément peuplés. Plusieurs usages du territoire sont concentrés dans les zones urbanisées : résidentielle, commerciale, industrielle. La protection des périmètres permet ainsi aux élus municipaux de planifier le développement de leur territoire en conciliant les différents intérêts qui s'y conjuguent. D'autre part, pour plusieurs régions et municipalités du Québec, le développement du territoire est largement conditionné par une villégiature déjà bien ancrée.

Même si l'Union reconnaît que l'article 91 soit une avancée significative et substantielle pour les municipalités du Québec, elle considère néanmoins que la portée de la disposition

pourrait être étendue aux territoires où se trouve une source d'eau potable. Une telle disposition est d'ailleurs prévue dans le cas de l'exploration visant la découverte d'uranium. Puisque les sources d'eau potable qui alimentent les communautés ne sont pas toutes à l'intérieur des périmètres urbains et considérant leur caractère essentiel, l'Union recommande que l'article 91, du projet de loi 14, soustraie les sources d'eau potable aux activités minières.

Recommandation 1

L'Union recommande que l'article 91, du projet de loi 14, soustraie les sources d'eau potable aux activités minières.

Compte tenu de leur caractère spécifique, l'exploration et l'exploitation de l'uranium sont l'objet des dispositions particulières. Ainsi, le projet de loi 14 impose, à l'article 70, l'interdiction de faire des travaux de forage à moins de 500 mètres d'une source d'eau potable. L'Union comprend mal la rationalité qui a conduit à retenir cette distance séparatrice. À première vue, cette distance paraît faible compte tenu des impacts environnementaux potentiels pouvant découler de l'exploitation de l'uranium. Toutefois, avant de pouvoir se prononcer sur une éventuelle distance séparatrice minimale, il paraît nécessaire qu'une étude de l'impact environnemental des forages soit réalisée au préalable.

Recommandation 2

L'Union recommande qu'une étude d'impact environnemental de l'exploitation de l'uranium sur les sources d'eau potable soit réalisée préalablement à l'établissement d'une norme de distance séparatrice.

LA CONSULTATION ET L'INFORMATION DES COMMUNAUTÉS CONCERNÉES

La consultation et l'information des communautés concernées par les activités d'exploration et d'exploitation minières sont nécessaires à l'intégration harmonieuse de ces activités au sein même des territoires visés. La stratégie minérale déposée par le gouvernement du Québec en juin 2009 laissait d'ailleurs une large place à ce principe. Or, de l'avis de l'Union, certaines dispositions du projet de loi 14 comportent des éléments venant restreindre la capacité des élus municipaux et des communautés locales de prendre une part active au développement minier de leur territoire et ainsi atteindre les critères de l'acceptabilité sociale.

L'article 51 du projet de loi 14 prévoit que le titulaire d'un droit devra, préalablement à la demande d'un bail minier, procéder à une consultation publique dans la région concernée selon les modalités fixées par règlement. Le plan de réaménagement et de restauration doit être accessible au public au moins 30 jours avant le début de la consultation. L'article précise aussi que le niveau de consultation est laissé à l'entière appréciation du ministre. Les expériences récentes démontrent que les critères permettant d'atteindre un plus haut niveau d'acceptabilité sociale sont plus susceptibles d'être atteints lorsqu'un projet est soumis plus tôt avant son implantation. L'Union est donc d'avis que le ministre devrait inciter les promoteurs à soumettre leurs projets à la consultation des communautés concernées à l'étape de l'étude de faisabilité financière du projet.

Recommandation 3

L'Union recommande que les promoteurs soumettent leurs projets d'exploitation à la consultation publique lors de l'étape de l'étude de faisabilité financière.

L'article 55 du projet de loi impose l'obligation de mettre en place un comité de suivi pour toute nouvelle mine. Pour l'instant, le rôle exact, les modalités de fonctionnement et le degré d'indépendance de ces comités ne sont pas encore connus puisqu'ils seront déterminés dans un cadre réglementaire. L'Union juge toutefois essentiel que ces comités

comprennent obligatoirement des membres provenant de municipalités dont le territoire est visé par l'exploitation minière. Il ne peut y avoir acceptation sociale des projets sans que des représentants élus par la population ne soient en mesure de suivre l'évolution des projets et, le cas échéant, puissent formuler des propositions de modification des façons de faire des entreprises minières.

Recommandation 4

L'Union recommande que les municipalités dont le territoire est visé par un projet d'exploitation minière soient obligatoirement représentées dans les comités de suivi.

La stratégie minérale annonçait l'abaissement du tonnage métrique rendant les évaluations environnementales publiques obligatoires. Cette volonté n'a pas été reprise dans le projet de loi, mais devrait l'être dans la révision du cadre réglementaire qui sera conséquente à l'adoption du projet de loi. Il est ainsi prévu que l'obligation pour le promoteur d'un projet minier de procéder à une évaluation environnementale publique soit exigée à partir d'une extraction prévue de 3000 tonnes métriques par jour, au lieu des 7000, comme le prévoit le Règlement actuel Q-2, r.9. Cela pourrait vouloir dire qu'un projet d'extraction de 2800 tonnes métriques échapperait aux devoirs de consultation de la population. L'UMQ ne peut consentir à cette éventualité. D'une part, un projet d'extraction de 2800 tonnes peut avoir un impact considérable pour les territoires visés, surtout s'ils sont à proximité de lieux habités. D'autre part, qu'arrive-t-il si le projet prévu passe de 2800 tonnes à 3000 tonnes métriques par jour en cours d'opération? Les populations seront-elles alors consultées? Le cas échéant, elles le seraient sur un projet qui est déjà en opération. Pour toutes ces raisons, l'Union recommande que le promoteur ait l'obligation de procéder à une évaluation environnementale publique, peu importe la taille des projets. Par leur nature, les projets miniers ont un impact considérable sur les territoires, et les populations ne peuvent renoncer à leur droit d'être informées et consultées sur l'exploitation d'une ressource naturelle non renouvelable dont les conséquences se feront sentir pour les générations futures.

Recommandation 5

L'Union recommande que le promoteur ait l'obligation de procéder à une évaluation environnementale publique, peu importe la taille des projets.

L'article 41 du projet de loi 14 impose, par ailleurs, au titulaire du claim l'obligation de déclarer au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), toute découverte contenant 0,05 % ou plus d'oxyde d'uranium dans les 60 jours suivant la découverte. L'Union est en accord avec cette disposition, mais s'explique mal qu'il n'y ait aucune mesure prévue dans le projet de loi visant l'information d'une communauté qui serait située à proximité d'une telle découverte. Il s'agit d'un sujet sensible et, étant donné qu'il y a dans cette situation un intérêt public impossible à ignorer l'Union recommande que le MDDEP soit tenu d'informer la municipalité concernée dès qu'il reçoit l'information.

Recommandation 6

L'Union recommande que le MDDEP informe la municipalité concernée des découvertes d'oxyde d'uranium sur son territoire dès qu'il en reçoit l'information du titulaire du claim.

LE PLAN DE RÉAMÉNAGEMENT ET DE RESTAURATION

L'Union accueille favorablement la bonification de la garantie devant couvrir le réaménagement et la restauration des sites d'exploration et d'exploitation et le resserrement du calendrier des versements de la garantie. Dorénavant, la garantie devra couvrir 100 % des coûts des travaux prévus au plan de réaménagement et de restauration, et 50 % sera exigible lors du premier versement. La balance devra être versée dans un délai de trois ans.

LE RENFORCEMENT DES CLAUSES PÉNALES

L'Union est en faveur du renforcement des clauses pénales prévues dans le projet de loi qui sanctionneront les comportements fautifs. Toutefois, toutes ces mesures demeureront inutiles si des ressources conséquentes ne sont pas consacrées à les faire respecter. En ce sens, l'Union adhère, ici aussi, aux recommandations du Vérificateur général du Québec et incite le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, à sanctionner les comportements fautifs avec plus de rigueur.

LE RÉGIME DE COMPENSATIONS ET DE REDEVANCES

Les municipalités dont le territoire est visé par un projet d'exploitation minière doivent généralement mettre à niveau leur réseau routier. Par la suite, elles devront ajuster leur programme d'entretien du réseau en fonction du camionnage dû au transport des équipements et de la matière extraite. Ces exigences se traduisent par des coûts importants qui devront être assumés par les municipalités. Pour l'instant, aucune compensation n'est prévue pour alléger ces charges supplémentaires.

L'Union est d'avis que le gouvernement devrait s'inspirer du régime prévu pour l'exploitation de carrières et de sablières. Dans ce cas, les exploitants ont l'obligation de verser un peu plus de 50 cents la tonne métrique transportée.

Recommandation 7

L'Union recommande qu'un régime de compensations pour les municipalités soit prévu sur la base d'un ratio sur le tonnage métrique.

Par ailleurs, dans le budget 2010-2011 du gouvernement du Québec, les redevances devant être versées à l'État sont passées de 12 % à 16 %. Actuellement, elles sont versées en fonction des profits réalisés par les entreprises. Ce régime comporte d'importantes lacunes. L'entreprise peut, par des opérations comptables ou par certaines déductions, réduire sa marge de profit. En conséquence, les redevances devraient, en tout ou en partie, être versées en fonction de la valeur brute de la matière prélevée. En règle générale, lorsqu'une entreprise fait l'acquisition d'un bien pour ses opérations, elle le fera en fonction de sa valeur et en tiendra compte dans son plan d'affaires. La valeur du bien acquis ne sera pas déterminée en fonction des profits réalisés.

Recommandation 8

L'Union recommande que la valeur brute de la matière prélevée soit prise en considération par le régime de redevances.

Pour l'instant, les communautés locales ne touchent aucun bénéfice des redevances versées par les entreprises. L'Union est d'accord avec l'argument voulant que les ressources du sous-sol québécois soient une richesse collective appartenant à l'ensemble de la population québécoise et que leurs retombées puissent contribuer au niveau de vie de la société québécoise. Toutefois, puisque ces ressources sont exploitées dans des communautés qui dépendent souvent, en majeure partie, de l'exploitation des ressources naturelles et que, par leur nature même, les mines ont une durée de vie limitée dans le temps, l'Union considère qu'une partie des redevances devraient être investie dans la diversification des économies locales. Lorsqu'une mine cesse ses opérations, il est souvent trop tard pour assurer l'avenir de ces communautés. Il est fondamental que la diversification des économies se fasse en cours d'opération de l'exploitation minière. Il s'agit aussi d'une question d'acceptabilité sociale. Les populations seront d'autant plus réceptives aux projets miniers, si elles ont conscience qu'ils contribueront à la diversification des activités économiques. Pour ces raisons, l'Union recommande qu'une partie des redevances soit versée dans un fonds de diversification économique.

Recommandation 9

L'Union recommande qu'une partie des redevances soit versée dans un fonds de diversification économique.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

L'Union des municipalités du Québec recommande :

1. **QUE** l'article 91, du projet de loi 14, soustraie les sources d'eau potable aux activités minières.
2. **QU'UNE** étude d'impact environnemental de l'exploitation de l'uranium sur les sources d'eau potable soit réalisée préalablement à l'établissement d'une norme de distance séparatrice.
3. **QUE** les promoteurs soumettent leurs projets d'exploitation à la consultation publique lors de l'étape de l'étude de faisabilité financière.
4. **QUE** les municipalités dont le territoire est visé par un projet d'exploitation minière soient obligatoirement représentées dans les comités de suivi.
5. **QUE** le promoteur ait l'obligation de procéder à une évaluation environnementale publique, peu importe la taille des projets.
6. **QUE** le MDDEP informe la municipalité concernée des découvertes d'oxyde d'uranium sur son territoire dès qu'il en reçoit l'information du titulaire du claim.
7. **QU'UN** régime de compensations pour les municipalités soit prévu sur la base d'un ratio sur le tonnage métrique.
8. **QUE** la valeur brute de la matière prélevée soit prise en considération par le régime de redevances.
9. **QU'UNE** une partie des redevances soit versée dans un fonds de diversification économique.

CONCLUSION

Dans une perspective d'occupation durable du territoire, l'UMQ appuie la démarche en cours de révision de la *Loi sur les mines* qui est un pas significatif afin de matérialiser la stratégie minérale du Québec. L'Union considère que cette stratégie demeure essentielle pour solidifier un levier important de l'occupation et de l'habitation du territoire.

Bien que les nouveaux pouvoirs accordés aux municipalités soient limités, l'Union accueille favorablement la décision du ministre de laisser une plus grande marge de manœuvre aux élus municipaux, afin qu'ils puissent assumer leurs responsabilités en matière d'aménagement et de développement du territoire.

Les élus municipaux ont une vision globale du développement qui tient compte à la fois des enjeux économiques, sociaux et environnementaux des communautés. Ils sont les mieux placés, compte tenu de leur proximité avec le territoire et les citoyens, pour gérer les différents usages du territoire et créer un environnement attrayant et dynamique qui permettra au Québec d'attirer et de retenir de nouvelles populations et de nouvelles entreprises.

Les élus municipaux ne souhaitent pas ralentir le développement économique et encore moins le développement minier. Ils désirent s'assurer que toutes les conditions gagnantes soient réunies.

Évidemment, la modernisation de la *Loi sur les mines* ne se fait pas sans heurts, mais le gouvernement ne doit pas reculer quant aux orientations qu'il a adoptées dans la Stratégie minérale du Québec, même si pour l'en convaincre l'industrie minière adopte un discours alarmiste.

L'encadrement législatif doit tenir compte des réalités du 21^e siècle. Aujourd'hui, les citoyens comptent sur les élus municipaux pour trouver le juste équilibre entre le développement économique et la qualité de vie.

Plusieurs municipalités ont des économies qui dépendent largement de l'exploitation des ressources naturelles et elles n'ont nullement l'intention de compromettre le développement du secteur minier sur leur territoire. Au contraire, elles sont conscientes que la vitalité économique de leur communauté demeure tributaire de l'exploitation des ressources naturelles. Toutefois, elles désirent que ces activités puissent se concilier aux autres usages du territoire.

En reconnaissant les pouvoirs des municipalités en matière d'aménagement et de développement du territoire dans les périmètres urbains et les territoires de villégiature, le projet de loi 14, *Loi sur la mise en valeur des ressources minérales dans le respect des principes du développement durable*, fait entrer timidement, mais assurément le régime minier dans le 21^e siècle.

UMQ



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

680, rue Sherbrooke Ouest, bur. 680, Montréal (Québec) H3A 2M7

Téléphone : 514.282.7700 • Télécopieur : 514.282.8893

www.umq.qc.ca